

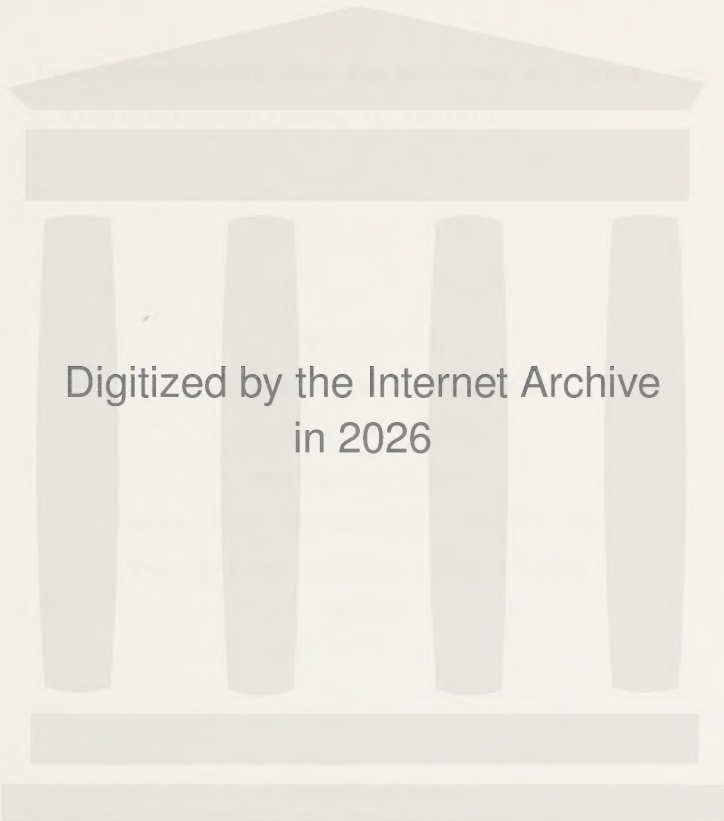
Die Stadt- und Kreisrechtsausschüsse in Rheinland-Pfalz – ein Erbe Preußens?

**Eine Untersuchung über den Ursprung
der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse in Rheinland-Pfalz**

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes-Gutenberg-Universität
Mainz

vorgelegt von
Dieter Gotthardt
Notarassessor in Andernach

1985



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554414_0002

Die Stadt- und Kreisrechtsausschüsse in Rheinland-Pfalz
- ein Erbe Preußens ?

Eine Untersuchung über den Ursprung der Stadt- und
Kreisrechtsausschüsse in Rheinland-Pfalz

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität
Mainz

vorgelegt von
Dieter Gotthardt
Notarassessor in Andernach

1985

Erstberichterstatte: Professor Dr. jur. Hans Heinrich Rupp

Zweitberichterstatte: Professor Dr. jur. Eibe H. Riedel

Tag der mündlichen Prüfung: 4. Juli 1985

Meiner Frau
In Dankbarkeit gewidmet

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Einleitung	
II.	Kammerjustiz in Preußen	4
	1. Die Amtskammerordnung von 1615	5
	2. Die Amtskammerordnung von 1652	11
	3. Die Justizordnung von 1713	12
	4. Das Generaldirektorium	17
	5. Die Vereinigung von Amtskammern und Kriegskommissariaten	19
	6. Das Ressortreglement von 1749	20
	7. Die Kammerjustizduputationen und das Ende der Kammerjustiz	25
	8. Kammerjustiz als Vorläufer der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse	29
III.	Administrativjustiz unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Rheinprovinz	
	1. Das in der Rheinprovinz im Zeitpunkt der Übernahme durch Preußen bestehende Recht	32
	2. Anpassung des französischen Rechts an das preußische System	33
	3. Die Entwicklung in Gesamtpreußen	37
IV.	Das Beschlußverfahren vor den Kreis- und Stadtausschüssen	
	1. Grundlagen der Reformgesetzgebung	41
	2. Die preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Kreisordnung von 1872	45
	3. Das Beschlußverfahren	
	a) Die Zuständigkeit der Stadt- und Kreisausschüsse als Beschlußbehörden nach dem Zuständigkeitsgesetz von 1876	49

b) Das System, nach dem die einzelnen Angelegenheiten auf das Beschluß- und Verwaltungsgerichtsverfahren verteilt wurden.	52
c) Die Zuständigkeit der Stadt- und Kreis- ausschüsse als Beschlußbehörden nach dem Zuständigkeitsgesetz von 1883	56
d) Das Verfahren in Beschlußsachen	59
e) Die Rechtsmittel des Beschlußverfahrens	66
f) Die Rechtsnatur des Beschlußverfahrens und Vergleich mit dem Widerspruchsverfahren vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen	73
4. Die speziellen Rechtsmittel gegen Polizeiverfügungen	84
5. Die Einführung des Beschlußverfahrens in der Rheinprovinz	86
6. Die weitere Entwicklung und das Ende des Beschlußverfahrens	87
V. Die Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg	
1. Das Entstehen des Landes Rheinland-Pfalz und das Wiedererwachen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	90
2. Die historischen Vorbilder für das Einspruchs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren nach dem rheinland pfälzischen VGG	102
3. Das Entstehen einer bundeseinheitlichen Verwaltungsgerichtsordnung und deren Auswirkungen auf die Rechtslage in Rheinland Pfalz	111
VI. Schlußbemerkung	125

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

1. Quellen

- Acta Borussica Denkmäler der preußischen
Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert,
herausgegeben von der königlichen
Akademie der Wissenschaften
 Band 1 Akten von 1701 bis Juni
 1714, bearbeitet von G.
 Schmoller und Krauske,
 Berlin 1894
 Band 7 Akten vom 2. Januar 1746
 bis 20. Mai 1748, bearbeitet
 von G. Schmoller und O.
 Hintze, Berlin 1904
 Band 16 2. Teil Akten von Januar
 1778 bis zum August 1786,
 bearbeitet von Peter
 Baumgart und Gerd Heinrich,
 Hamburg und Berlin 1982
- Breysig, Kurt (Hrsg.) Geschichte der brandenburgischen
Finanzen in der Zeit von 1640 bis 1697,
Band I, Leipzig 1895
 in: Urkunden und Aktenstücke zur
Geschichte der inneren Politik des
Kurfürsten Friedrich Wilhelm von
Brandenburg
- Daniels, A. von Handbuch der für die königlich
preußischen Rheinprovinzen verkündeten
Gesetze, Verordnungen und
Regierungsbeschlüsse aus der Zeit der
Fremdherrschaft
Band 4, Köln 1836

- IV -

- | | |
|---|--|
| Dürig, Günter
Rudolf, Walter | Texte zur deutschen
Verfassungsgeschichte Berlin, München
1967 |
| Engeli, Christian
Haus, Wolfgang | Quellen zum modernen Gemeindeverfas-
sungsrecht in Deutschland
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1975 |
| Fischbach, Friedrich
Ludwig Joseph | Historische, politisch-geographisch-
statistisch und militärische
Beyträge, die königlich preußischen und
benachbarten Staaten betreffend
Berlin 1784 |
| Gesetzessammlung | für die königlich preußischen Staaten,
erschienen in Berlin |
| Isaacsohn | Die Reform des kurfürstlichen
brandenburgischen Kammerstaates 1651/52
Zeitschrift für preußische Geschichte
und Landeskunde, Band 13 S.190 - 194 |
| Kamptz'sche Jahrbücher | Jahrbücher für Preußische Gesetzgebung
Rechtswissenschaft und Rechtsverwaltung |
| Lottner, F.A. | Sammlung der für die Königlich
Preußische Rheinprovinz seit dem Jahre
1813 hinsichtlich der Rechts- und
Gerichtsverfassung ergangenen Gesetze,
Verordnungen, Ministerial-Rescripte |
| Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den | königlich preußischen Staaten, Berlin |
| Mylius, Christian Otto | Corpus Constitutionum Marchicarum,
Berlin/Halle 1737 - 1751 |

Novum Corpus Constitutionum Prussico-Brandenburgensium
praecipuum Marchicarum
Hrsg.: Akademie der Wissenschaft
Berlin 1751 - 1822

Verwaltungsrechtspflege für das Großherzogtum Hessen
Sammlung von amtlichen Handausgaben,
Band 9 und 10, Darmstadt 1911

2. Kommentare und Nachschlagewerke

- | | |
|---|--|
| Brauchitsch, Max von | Verwaltungsgesetze für Preußen
neu herausgegeben von Rill Drews und
Gerhard Lassar, 1. Band
24. Aufl. Berlin 1930 |
| Erler, Adalbert
Ekkehard | Handwörterbuch zur Deutschen Kaufmann,
Rechtsgeschichte
1. Band Berlin 1971
3. Band Berlin 1983 |
| Eyermann, Erich
Fröhler, Ludwig | Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Aufl.
München 1980 |
| Hofmann, Walter
Beth, Alfred
Dreibus, Heinz | Die Kommunalgesetze für Rheinland-Pfalz
Band I und II,
Loseblattsammlung Stand April
1983, Siegburg |
| Klinger, Hans | Verwaltungsgerichtsordnung
2. Auflage, Göttingen 1964 |
| Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman | Grundgesetz Kommentar, Band 3
(Art. 83 - 146)
Stand: 22. Lieferung (Sept. 1983)
München |

- | | |
|---|--|
| Meyer, Hans
Borgs-Maciejewski,
Hermann | Verwaltungsverfahrensgesetz
2. Auflage, Frankfurt 1982 |
| Oppenhoff, Th. F. | Die Gesetze über die Ressortverhältnisse
zwischen den Gerichten und den
Verwaltungsbehörden in Preußen
1. Auflage, Berlin 1863 |
| Redeker, Konrad
Oertzen,
Hans-Joachim von | Verwaltungsgerichtsordnung
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1978 |
| Rosenberg, Leo
Schwab, Karl-Heinz | Zivilprozeßordnung
13. Auflage, München 1981 |
| Rüter, Klaus | Das rheinland-pfälzische
Ausführungsgesetz zur
Verwaltungsgerichtsordnung - AGVwGO
-insbesondere das Verfahren bei den
Stadt- und Kreisrechtsausschüssen,
<u>in : Praxis der Gemeindeverwaltung</u> ,
Wiesbaden 1981 |
| Schunck, Egon
de Clerck, Hans | Das Landesgesetz über die Verwaltungs-
gerichtsbarkeit von Rheinland-Pfalz,
Siegburg/St. Goar 1952 |
| Zöller, Richard | Zivilprozeßordnung,
13. Auflage, Köln 1981 |

3. Lehrbücher

- | | |
|-----------------|---|
| Bornhak, Conrad | Deutsche Verfassungsgeschichte vom
westfälischen Frieden an,
Stuttgart 1937 |
|-----------------|---|

- VII -

- | | |
|-----------------------------------|--|
| Conrad, Hermann | Deutsche Rechtsgeschichte,
Band II (Neuzeit bis 1806)
Karlsruhe 1966 |
| Hartung, Fritz | Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15.
Jahrhundert bis zur Gegenwart,
15. Aufl., Stuttgart 1950 |
| Jellinek, Walter | Verwaltungsrecht, 3. Auflage
Offenburg 1948 |
| Mayer, Franz
Ule, Carl-Hermann | Staats- und Verwaltungsrecht in
Rheinland Pfalz
Stuttgart 1969 |
| Mayer, Otto | Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Auflage,
1. Band Leipzig 1895
2. Band Leipzig 1896
in
Systematisches Handbuch der Deutschen
Rechtswissenschaften (Hrsg.Karl Binding) |
| Menger, Christian
Friedrich | Deutsche Verfassungsgeschichte der
Neuzeit,
2. Auflage, Heidelberg/Karlsruhe 1979 |
| Mohn, Ludwig | Preußisches Verwaltungsrecht,
Berlin 1918 |
| Wolff, Hans J.
Rachof, Otto | Verwaltungsrecht
Band 3 (Ordnungs-,Leistungs- und
Verwaltungsverfahrenrecht),
4. Auflage, München 1978 |

4. Monographien, Beiträge und Aufsätze

- | | |
|----------------------------|---|
| Apel, Erich | Die Entwicklung des Rechtsschutzes in
der preußischen Verwaltung,
jur. Dissertation, Marburg 1961 |
| Arndt, Adolf | Strafgewalt der Finanzämter
NJW 1959 S.605 f. |
| Bähr, Otto | Der Rechtsstaat
Kassel und Göttingen 1864 |
| Baring | Die politische Selbstverwaltung und die
Verwaltungsgerichtsbarkeit - zugleich
ein Beitrag zum Problem der Wahlklage
-
DVRl. 1955 S.722 f. |
| Berres, Josef | Unnötig wie ein Kropf - Zur frage der
geplanten Stadt- und
Kreisrechtsausschüsse in NW -,
Der Städtetag 1976 S. 538 f. |
| Bettermann, Karl
August | Das erfolglose Vorverfahren als
Prozeßvoraussetzung des
verwaltungsgerichtlichen Verfahrens
DVBl. 1959 S.308 f. |
| derselbe | Verwaltungsakt und Richterspruch
Gedächtnisschrift für Jellinek,
München 1955, S. 361 f. |
| derselbe | Wahlklage und Schlußklage im
Anfechtungsprozess
DÖV 1958 S. 165 f. |
| Bismarck, Busso von | Die preußische Verwaltungsrechtspflege
und ihre Reform
Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis
aus dem Gebiet des deutschen |

öffentlichen Rechts,
herausgegeben von W. Hartmann
Jahrgang V (1879), S. 561 f.

Bornhak, Conrad Das Polizeiverfügungsrecht in Preußen
Verwaltungsarchiv Band 5 (1897),
S. 137 f

Braunbehrens, Otto Betrachtungen über die
Verwaltungsrechtspflege in Preußen,
Danzig 1878

de Clerck, Hans Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in
Rheinland Pfalz
DVB1. 1950 S. 295 f.

Drews, Bill Grundzüge einer Verwaltungsreform
Berlin 1919

Drews, Bill, Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl. 1961
Wacke, Gerhard Berlin, Köln, München, Bonn

Ebel Das Einspruchsverfahren nach der Novelle
zum Hessischen
Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz
Der öffentliche Dienst, Ausgabe B 1950
S. 7 f.

Erichsen, Hans-Uwe Verfassungs- und
verwaltungsgeschichtliche
Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften
belastenden Verwaltungsakt und seiner
Aufhebung
im Prozeß, Frankfurt 1971

- Friesenhahn, Ernst Über Begriff und Arten der
Rechtsprechung
unter besonderer Berücksichtigung der
Staatsgerichtsbarkeit nach dem
Grundgesetz und den westdeutschen
Landesverfassungen,
Festschrift für Thoma,
Tübingen 1950, S. 21 f.
- Gliss, Jürgen Die Entwicklung der deutschen
Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur
Bundesverwaltungsgerichtsordnung - unter
besonderer Berücksichtigung der
Grundposition von Bähr und Gneist
jur. Dissertation, Frankfurt 1962
- Gneist, Rudolf Der Rechtsstaat und die
Verwaltungsgerichte in Deutschland
Dritte unveränderte Auflage, Darmstadt
1958
(Nachdruck der 2. Auflage von 1879)
- von der Groeben Mitwirkung von Ausschüssen in der
staatlichen Verwaltung - Möglichkeiten,
Bewährung und Grenzen,
Der norddeutsche Raum,
Verwaltungsarchiv Band 49 (1958)
S. 231 f.
- Hansen, Joseph (Hrsg.) Die Rheinprovinz 1815 - 1915 - Hundert
Jahre preußische Herrschaft am Rhein -
Band 1 und 2, Bonn 1917
- Haueisen, Fritz Verwaltungsverfahren und
Verwaltungsgerichtliches Verfahren
DVRl. 1962, S. 883 f.

- Hermann, K. Die Anpassung der Landesverwaltung
die Grundsätze des
nationalsozialistischen Staates,
Juristische Wochenschrift 1934,
S. 723 f.
- Hintze, Otto Der Commissarius und seine Bedeutung
in der allgemeinen
Verwaltungsgeschichte,
Staat und Verfassung (Hrsg. Gerhard
Oestreich)
2. Aufl., Göttingen 1962
- van Husen, Peter Die Vorarbeiten für eine
bundesrechtliche
Verwaltungsgerichtsordnung
DVBl. 1950, S. 546 f.
- Jebens, A.W. Die Anfechtungsklage des Vorsitzenden
der Beschlußbehörden wider deren
Beschlüsse
Preußisches Verwaltungsblatt
22. Jahrgang (1901) S. 437 f.
- Jellinek, Walter Auf welche Weise empfiehlt es sich, die
Gesetzgebung über die
Verwaltungsgerichtsbarkeit zu
vereinheitlichen ?
- Referat auf dem 38. Deutschen
Juristentag am 15.9.1950
Verhandlungen des 38. Deutschen
Juristentages in Frankfurt, 1950,
Tübingen 1950
Abt. D S. 1 f.

- | | |
|---|---|
| Kaufmann, Karl Heinz
Kohl Helmut
Molt Peter | Die Auswahl der Bundestagskandidaten
1957 in zwei Bundesländern,
Köln, Berlin 1961 |
| Koestlin, Christian
Reinhold | Die Verwaltungsjustiz nach
französischen Grundsätzen. Ein Beytrag
zu der Lehre von den Gränzen der Justiz
und Verwaltung
(Anonym erschienen) Stuttgart 1823 |
| Kuhn, Otto | Das Wesen der deutschen
Administrativjustiz nebst einer Analyse
verschiedener deutscher
Administrativjustizentscheidungen
Dresden, Leipzig 1843 |
| Künzer, | Das Kriegsgesetz über die Vereinfachung
der Verwaltung
Deutsche Juristenzeitung 1918 S. 212 f. |
| Lauer, Klaus | Die Bedeutung der
nationalsozialistischen Revolution für
das Verwaltungsrecht,
Reichsverwaltungsblatt und preußisches
Verwaltungsblatt 1934 S. 705 f. |
| Loening, Edgar | Gerichte und Verwaltungsbehörden in
Brandenburg-Preußen,
Halle 1914 |
| derselbe | Die Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher
Urteile,
Verwaltungsarchiv Band 7 (1899) S. 1 f. |

- Maier, Hedwig Aufbau, Verwaltung und Gesetzgebung in
den Ländern der französischen
Besatzungszone,
Juristische Rundschau 1947 S. 33 f.
- Martens, Joachim Einführung in die Praxis des
Verwaltungsverfahrens,
JuS 1978 S. 607 f. und 761 f.
- Mattes, Heinz Untersuchungen zur Lehre von den
Ordnungswidrigkeiten,
Band 1, Berlin 1977
- von Meier, Ernst die Reform der Verwaltungs-Organisation
unter Stein und Hardenberg,
Leipzig 1881,
- von Meier, Ernst Französische Einflüsse auf die Staats-
und Rechtsentwicklung Preußens im 19.
Jahrhundert,
Band 1 und 2, Leipzig 1907
- Menger, Christian
Friedrich System des verwaltungsgerichtlichen
Rechtsschutzes,
Tübingen 1954
- Menger, Christian
Friedrich
Erichsen, Hans-Uwe Höchstrichterliche Rechtsprechung
Verwaltungsrecht
Verwaltungsarchiv Band 57 (1966)
S. 270 f. und 377 f.
- Mittermaier Über das Verhältnis der Justiz- zu den
Verwaltungssachen, über
Administrativjustiz und
Competenzkonflikte
AcP Band 21 (1938) S. 254 f.

AcP Band 22 (1939) S. 47 f.

- | | |
|------------------------------|---|
| Mohr, Josef | Das Rechtsmittelverfahren vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen,
jur. Diss., Mainz 1958 |
| Mueller, Otto | Die Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preußischem Recht,
Berlin 1895 |
| Mutius, Albert von | Das Widerspruchsverfahren der VwGO als
Verwaltungsverfahren und
Prozessvoraussetzung,
Berlin 1969 |
| Oertzen,
Hans-Joachim von | Zur Zulässigkeit der Aufsichtsklage
BVB1. 1961 S. 650 f. |
| Penn, Otto | Unmittelbare
Verwaltungsgerichtsbarkeit ?
DÖV 1953 S. 47 f. |
| Pöppitz, Johannes | Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit
Archiv für öffentliches Recht
Band 72 NF 33 (1943) S. 158 f.
Band 73 NF 34 (1944) S. 3 f. |
| Renck, Ludwig | Probleme des verwaltungsgerichtlichen
Vorverfahrens
DÖV 1973 S. 264 f. |
| Röper, Erich | Rechtsausschüsse zur Entlastung der
Verwaltungsgerichte,
DÖV 1978 S. 312 f. |

- Rüfner, Wolfgang Verwaltungsrechtsschutz im
19. Jahrhundert
vor Einführung der
Verwaltungsgerichtsbarkeit,
DfW 1963 S. 719 f.
- derselbe Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von
1749 bis 1842,
jur. Diss., Bonn 1962 (Bonner
Rechtswissenschaftliche Abhandlungen
Band 53)
- Sarwey, Otto von Allgemeines Verwaltungsrecht
in: Handbuch des öffentlichen Rechts,
1. Band, 2. Halbband,
Freiburg, Tübingen 1884
- derselbe Das öffentliche Recht und die
Verwaltungsrechtspflege,
Tübingen 1880
- Scherer, M. Das rheinische Recht und die Reichs-
und Landesgesetzgebung,
2. Auflage, Mannheim 1890
- Schiedermaier, Rudolf Die Anfänge der
Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern,
in : Festschrift der Rechts- und
Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Julius-Maximilians-Universität in
Würzburg zum 75. Geburtstag (Hrsg.
Hermann Nottarp),
Karlsruhe 1961
- Schmidt, Eberhard Rechtsentwicklung in Preußen,
1. Auflage, Berlin 1923

- Schoen, Paul Das Recht der Kommunalverbände in
Preußen,
Leipzig 1897
- Schulte, Josef Die Entwicklung der Eventualmaxime,
Köln/Berlin/Bonn/München 1980,
erscienen in der Reihe "Prozeßrechtliche
Abhandlungen, Heft 50
- Sellmann, Martin Der Weg zur neuzeitlichen
Verwaltungsgerichtsbarkeit - Ihre
Vorstufen und dogmatischen Grundlagen -,
in : Staatsbürger und Staatsgewalt, Band
1,
Hrsg. Helmut Kalz, Karlsruhe 1963
- Skouris, Wassilios Verletztenklagen und Interessentenklagen
im Verwaltungsprozeß,
Köln, Berlin, Bonn, München 1979
- Springer, Max Die Coccejische Justizreform,
München/Leipzig 1914
- Springorum, Ulrich Die Entstehung und der Aufbau der
Verwaltung in Rheinland Pfalz nach dem
Zweiten Weltkrieg (1945 - 1947),
Berlin 1982.
erschienen in der Schriftenreihe der
Hochschule Speyer, Band 88
- Steinbömer, Feuke Zum Verhältnis zwischen Verwaltung und
Verwaltungsgerichtsbarkeit im
preußischen Verwaltungsstreitverfahren,
DVBl. 1975 S. 857 f.

- XVII -

- Stump, Ulrich Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit
1875-1914 - Verfassung, Verfahren,
Zuständigkeit -,
jur. Diss. Frankfurt 1980
- Thierfelder, Hermann Mitwirkung von Ausschüssen in der
staatlichen Verwaltung - Der süddeutsche
Raum-
Verwaltungsarchiv Band 49 (1958)
S. 249 f.
- Trzaskalik, Christoph Das Vorverfahren der Verwaltungs-
gerichtsordnung im Lichte der
allgemeinen Prozeßrechtslehre,
Königstein/Taunus 1971
- Ule, Carl Hermann Verwaltungsverfahren und Verwaltungs-
gerichtsbarkeit,
NVBl. 1957 S. 597 f.
- derselbe Für eine einheitliche
Verwaltungsgerichtsordnung DVBl. 1950
S. 1 f. und S. 41 f.
- derselbe Die Verwaltungsgerichtsordnung,
DVBl. 1960 S. 1 f.
- Zorn, Philipp Kritische Studien zu
Verwaltungsgerichts-
barkeit,
Verwaltungsarchiv Band 2 (1894) S. 74

I. Einleitung

Die vorprozessuale Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen der kommunalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens liegt in Rheinland-Pfalz in den Händen von Rechtsausschüssen,¹⁾ die bei den Kreis- oder Stadtverwaltungen angesiedelt sind.

Mit dieser Zuweisung der Widerspruchsentscheidungen an einen Ausschuß ist der Landesgesetzgeber von dem in § 73 I Ziff. 1 VwGO niedergelegten Grundsatz abgewichen, wonach die Widerspruchsentscheidung regelmäßig durch diejenige Behörde zu treffen ist, die der Ausgangsbehörde im Verwaltungsaufbau unmittelbar übergeordnet ist.

Eine rechtliche Grundlage finden die rheinland-pfälzischen Regelungen in § 73 II VwGO, in dem die Übertragung der Widerspruchsentscheidungen auf Ausschüsse und Beiräte ausdrücklich zugelassen wird, von der auch andere Länder²⁾ und der Bund³⁾ selbst Gebrauch gemacht haben. Während aber dort die Einbeziehung von Ausschüssen zumeist Folge einer besonderen Regelungssituation ist, in der dem Gesetzgeber die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf ein mehrköpfiges Gremium sachgerecht erschien⁴⁾, lassen sich solche, aus dem betroffenen Sachgebiet

1) vgl. § 73 II VwGO in Verbindung mit § 6 AGVwGO RhL.Pf.

2) Rheinland-Pfalz, § 7 AgVwGO ; Saarland § 6 AGVwGO ; Hamburg, Zuständigkeitskatalog in der Anlage zur VO vom 27. 9. 1960 (GVBl., S. 413); Nordrhein-Westfalen, § 12 LWohnG; § 6 Erstes Vereinfachungsgesetz; Bremen, § 25 Lehrlingsausbildungsgesetz

3) so z.B. in § 336 Lastenausgleichsgesetz (LAG), § 21 Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz (KgtEG); § 32 III wehrpflichtgesetz (WpflG), die gemäß §§ 190, 192 VwGO auch nach deren Inkrafttreten aufrecht erhalten wurden; aber auch in § 37 Schwerbehindertengesetz; § 55 Saatgutverkehrsgesetz

4) z.B. besteht der Ausschuß nach § 38 Schwerbehindertengesetz aus schwerbehinderten Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Behördenvertretern und einem Vertrauensmann, um so eine sachgerechte Entscheidung sicherzustellen.

hergeleiteten Gründe in Rheinland-Pfalz nicht finden.

Hier, wie im Saarland, wo im wesentlichen identische Regelungen bestehen, entscheiden die Rechtsausschüsse über die Recht- und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten aus der gesamten Palette der Kommunal- und unteren Landesverwaltung.

Eine ähnliche Konstruktion findet sich heute nur noch in Hessen und Hamburg, wo aber die Kompetenzen der Ausschüsse bedeutend stärker eingeschränkt sind.

So sind die Ausschüsse in Hamburg nur für die Entscheidungen über Widersprüche gegen einen abschließend aufgezählten Kreis von Verwaltungsakten zuständig¹⁾, während sie in Hessen keine Entscheidungskompetenz haben und nur Empfehlungen aussprechen können.

Der Grund für diese Sonderstellung der rheinland-pfälzischen Rechtsausschüsse könnte historisch bedingt sein, wobei sich allerdings Aussagen zu ihrem geschichtlichen Ursprung in Rechtsprechung und Literatur kaum finden lassen.

Die wohl klarste Aussage enthält eine Entscheidung des rheinland-pfälzischen Oberverwaltungsgerichtes vom 19. 11. 1953²⁾, in der die im vorigen Jahrhundert in Preußen bestehenden Regierungen als Vorgänger der rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüsse genannt sind.

Tatsächlich existierten in Preußen schon ab 1872 Stadt- und Kreisrechtsausschüsse, die im sogenannten Beschlußverfahren

1) vgl. § 7 des hamburgischen Gesetzes vom 29. März 1960 zur Ausführung der VwGO (GVBl. S. 291 f.) und die Verordnung über Widerspruchsausschüsse vom 27. Sept. 1960 (GVBl. S. 413)

2) OVG 2, S. 359

über Verwaltungssachen entschieden.

Diese Gremien ähnelten in ihrem Namen, ihrem Aufgabengebiet und ihrer Besetzung den heute in Rheinland-Pfalz bestehenden Stadt- und Kreisrechtsausschüssen. Hier wie dort führt bzw. führte der Landrat oder Bürgermeister den Vorsitz, während die anderen Mitglieder des Gremiums Laien ohne besondere Sachkunde sind bzw. waren.

Beide Gremien sind bzw. waren auf Stadt- oder Kreisebene angesiedelt und überprüfen bzw. überprüften grundsätzlich Recht- und Zweckmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme.

Auch die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz spricht für eine historische Herleitung der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse aus dem preußischen Recht.

Das Land entstand im Jahre 1946 auf Befehl der französischen Militärregierung aus der ehemals bayrischen Rheinpfalz, Rheinhessen, den preußischen Regierungsbezirken Trier und Koblenz¹⁾ und den Westerwaldkreisen²⁾; damit stammen fast zwei Drittel des Gebietes aus dem früheren preußischen Rechtskreis.

In der vorliegenden Arbeit soll untersucht werden, ob sich tatsächlich eine Verbindung zwischen den rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüssen und dem preußischen Recht nachweisen läßt.

1) Schon um 1937 war das kleine, zu Oldenburg gehörende Gebiet in den preußischen Regierungsbezirk Koblenz eingegliedert worden; vgl. Springorum, S. 21 Fn. 5

2) Kaufmann/Kohl/Molt, S. 149 (Kohl)

II. Kammerjustiz in Preußen

Die erste rechtsschutzartige Kontrolle von "Verwaltungsentscheidungen" im weitesten Sinne durch ein Beschlußgremium, das wiederum selbst zur Verwaltung gehörte, verdankt ihre Entstehung entscheidend dem zentralistischen Streben der preußischen Herrscher im 17. und 18. Jahrhundert.

Bis dahin lagen fast alle Rechtsprechungszuständigkeiten auf unterer Ebene in den Händen der Stände. Jeder Gutsherr richtete über die auf seinem Besitz lebenden Untertanen (sog. Patrimonialgerichtsbarkeit), und auch in der nächsthöheren Instanz entschieden ständisch besetzte Gerichte, sogenannte Regierungen, die zugleich oberste Verwaltungs- und Justizbehörden waren¹⁾.

Um die Macht der Stände zu brechen, zog der Landesherr nun möglichst viele Aufgaben an sich und übertrug sie seinen Behörden. Wegen des massiven Widerstands der Stände ließ sich dieser Prozess nur in kleinen Schritten durchführen. Zunächst schufen die preußischen Herrscher zur Verwaltung ihrer eigenen Güter und Regalien ein straff organisiertes Behördennetz und übertrugen diesen Behörden auch die Patrimonialgerichtsbarkeit auf dem Gebiet dieser Güter. In der Folgezeit wurden diesen Behörden dann immer mehr Aufgaben zugewiesen mit der Begründung, in den betreffenden Sachgebieten seien königliche Interessen berührt.

Im Zuge der Zentralisierung entstand ein umfangreiches, neues Ordnungsrecht. Dieses neue Recht war den Gerichten

1) Sellmann, S. 37
Poppitz, AöR Bd. 72, S. 175

infolge mangelnder allgemeiner Publikation zum großen Teil nicht geläufig, so daß auch dies ein Grund war, die Rechtsprechungszuständigkeiten auf die neu gegründeten Behörden zu übertragen¹⁾.

Die Entstehung der landesherrlichen Behörden und ihr dauernder Machtzuwachs soll im folgenden kurz dargestellt werden.

1. Die Amtskammerordnung von 1615

Mit Beginn des 17. Jahrhunderts entstand die erste mehrstufige und in sich geschlossene Behördenorganisation auf preußischem Boden. Zur Kontrolle der Pächter und Verwalter der kurfürstlichen Domänen und Regalien in Brandenburg wurde eine Amtskammer gebildet und durch die Kammerordnung von 1615 einer festen Organisation und Aufgabenzuweisung unterworfen.

Die Amtskammer setzte sich nach § 1 der Amtskammerordnung²⁾ aus vier Amtsräten, einem Kammermeister und mehreren Sekretären und Amtskammerschreibern zusammen. Sie war kollegial organisiert, das heißt, die einzelnen Mitglieder bereiteten als Sachbearbeiter bestimmte Angelegenheiten vor und referierten sie vor dem Kollegium, das dann über das weitere Vorgehen beschloß. Die vielfältigen Aufgaben der Amtskammer lassen sich in drei große Abteilungen gliedern:

1) Sellmann, S. 43

2) "Kurfürstliche Verordnung über die Organisation der Amtskammer, der Hofstaatsverwaltung und der Hofrentei", zit. nach Breysig, S. 619 f.

- a) Nach den §§ 3 bis 5 und §§ 7, 8 der Amtskammerordnung oblag der Kammer die Aufsicht über die einzelnen Ämter. Unter dem Begriff "Amt" ist in diesem Zusammenhang der Verwalter oder Pächter der einzelnen Domäne oder Regalie zu verstehen. Die Kammer hatte seine Abrechnungen zu überprüfen, die Ämter in regelmäßigen Abständen zu inspizieren und über bauliche Maßnahmen zu entscheiden.
- b) Nach § 6 der Amtskammerordnung stand der Kammer die Aufsicht über das Münzwesen zu.
- c) Als dritte Abteilung gehörten die Justitia, Polizei, Holz-, Grenz- und Jagdsachen zur Zuständigkeit der Kammern (§ 2).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit interessiert nur der unter c) angesprochene Aufgabenkreis, da nur hier eine vom Untertan veranlaßte Kontrolle der Ämter stattfand. Die anderen beiden Abteilungen betrafen die von Amts wegen durchzuführende Staatsaufsicht, die unabhängig von einer Rechtsgewährung gegenüber dem Einzelnen war.

Unter "Justitia" im Sinne von § 2 der Amtskammerordnung ist die Zuständigkeit als übergeordnete Instanz im Rahmen der Patrimonialgerichtsbarkeit der Domänenpächter und Verwalter zu verstehen. Die Patrimonialjurisdiktion war die Rechtspflege auf unterster Ebene und umfaßte die Streitsachen der Amtsuntertanen untereinander, Klagen dritter Personen gegen die Amtsuntertanen und die Strafrechtspflege in nicht peinlichen Sachen (Bußsachen). Sie stand den Gutsherren und den Städten zu und wurde in den kurfürstlichen Domänen von den Pächtern und

Verwaltern wahrgenommen¹⁾. Während aber die Berufung gegen patrimonialgerichtliche Entscheidungen der Gutsherren und Städte an die ständisch besetzten ordentlichen Gerichte (sog. Regierungen) ging, war seit der Amtskammerordnung von 1615 bei Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet der Domänen die Domänenkammer zweitinstanzlich zuständig²⁾.

Die unter den Begriff "Justitia" fallenden Angelegenheiten gehören nach heutigen Kategorien zur ordentlichen Gerichtsbarkeit, so daß sie schon vom anzuwendenden Rechtsgebiet her nicht in den Rahmen der vorliegenden Arbeit fallen.

Danach bleibt nur die Zuständigkeit der Amtskammern in Polizei-, Holz-, Grenz- und Jagdsachen zu untersuchen. In § 2 der Amtskammerordnung von 1615 ist hierzu folgendes bestimmt:

"Sollen, was für supplicationes oder Bericht einkommen, so die justitia, Polizei, Holz-, Greinz- und Jagdsachen betreffen, von unsern Rat Daniel Klindten, weil er uf solche Sachen insonderheit von uns bestalt, gelesen, den Kammerpräsidenten und andern Amtsräten referieret, Vorhör, oder was sonst die Notturft erfordert, darauf verordnet und befehlen, wie denn auch, wann angesagte Vorhör gehalten, einer von den Amtsräten, so zur Stelle sein wird, denselben mit beiwohnen, und, was recht, verabscheiden helfen, wie dann auch von ihme, Daniel Klindten, was bei Holz, Greinz und Jagdsachen für Besichtigungen und Erkundigungen vorfallen, jedesmals vor- und aufgenommen und, wie gemelt, den Kammerpräsidenten und Amtsräten berichtet, auch mit dero Vorwissen

1) Erläuterungen zur Patrimonialgerichtsbarkeit bei Eler, Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Band III Spalte 1547

2) vgl. hierzu Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden ..., S. 33

darin ferner verfahren soll, wie auch dieselben zu dem, was der Wichtigkeit ist, unsern Ober- und Hoffjägermeister erfordern und, wo es mit denselben auch nit zu expedieren, es an uns zu gewisser Resolution unterthänigst bringen werden."

Die Amtskammer hatte also über "supplicationes" (d. h. Bittgesuche) und Berichte in den genannten Sachgebieten zu entscheiden und zu diesem Zweck auch Erkundigungen und Verhöre anzustellen. Nach dem systematischen Zusammenhang und dem Wortlaut handelte es sich bei den Berichten um Klagen oder Beschwerden der Domänenverwalter oder Pächter gegen einzelne Untertanen und bei den "supplicationes" um Beschwerden der Untertanen gegen die jeweiligen Pächter oder Verwalter.

Streitigkeiten von Untertanen untereinander konnten nicht im Wege des Bittgesuchs sofort der Kammer vorgelegt werden, sondern waren zunächst von den örtlichen Pächtern oder Verwaltern zu entscheiden. Erst gegen deren Entscheidung gab es dann eine Supplikation an die Kammer.

Die sachliche Eingrenzung der Beschwerdemöglichkeit durch den Halbsatz "so die ..., Polizei, Holz-, Greinz- und Jagdsachen betreffen" läßt sich - insbesondere durch die Verwendung des Begriffs "Polizei" - vorsichtig mit dem heutigen Begriff des öffentlichen Rechts vergleichen, da man damals die gesamte Staatsverwaltung als Polizei bezeichnete¹⁾.

Auch wenn die Beschwerden der Untertanen gegen die Entscheidungen oder Maßnahmen der Domänenpächter oder

1) Drews/Wacke, Polizeirecht, 7. Auflage, S. 3

Verwalter nur einen kleinen Teil des Aufgabenbereiches der Amtskammer ausgemacht hat, so tritt uns hier doch erstmals ein Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsentscheidungen von Unterbehörden durch kollegial organisierte Mittelbehörden entgegen¹⁾.

Die Amtskammer war nur mit königlichen Beamten besetzt²⁾; eine Beteiligung von Personen, die vom Kurfürst unabhängig oder vielleicht sogar ständisch orientiert waren, war zum damaligen Zeitpunkt schon wegen des Selbstverständnisses als "kurfürstliche" Kammer undenkbar. Nur Beamte, die dem Kurfürsten treu ergeben und zur Loyalität verpflichtet waren, konnten seine Machtstellung festigen und ausbauen. Zu diesem Zweck und um eine ordnungsgemäße Verwaltung sicherzustellen, waren die Amtskammern eingesetzt worden und nicht etwa, um die Untertanen vor Übergriffen durch die Obrigkeit zu schützen³⁾.

So stand dem Untertan kein Recht auf Überprüfung seiner Beschwerde zu, sondern er konnte um eine solche Überprüfung nur bitten⁴⁾, wie sich schon aus der Verwendung des Ausdrucks "supplicationes", was soviel wie Bittgesuch bedeutet, ergibt. Es ging nicht um den Schutz der Rechte des Einzelnen, sondern um das staatliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Verwaltung. Daß sich der Landesherr hierbei der Hilfe von Kollegialbehörden und nicht von Einzelbeamten bediente, war Folge der damals üblichen Art, die Staatsgeschäfte zu führen. Die Fürsten bedienten sich hierbei seit langem eines mehrköpfigen Beraterstabes,

1) Über der Amtskammer stand der Kurfürst mit seinem Geheimen Rat

2) vgl. § 1 der Kammerordnung von 1615

3) Hartung, S. 126

4) Apel, S. 16

der zumeist aus Juristen bestand¹⁾. Diese Struktur wurde bei der Schaffung der Kameralbehörden übernommen, da sie eine gegenseitige Kontrolle der Kammermitglieder gewährleistete.

Die weitere Entwicklung der Amtskammer, die in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts auch in den anderen Landesteilen errichtet wurden²⁾, ist durch fortwährende Kompetenzkonflikte gekennzeichnet³⁾, in denen sich der Widerstand der Stände gegen ihren fortwährenden Machtverlust widerspiegelt. Gestritten wurde nicht über die Zuständigkeit der Kammern für Beschwerden der Untertanen gegen die Pächter, sondern die Konflikte entzündeten sich hauptsächlich an den Entscheidungen der Amtskammern in Streitigkeiten zwischen einzelnen Domänenämtern und der Ritterschaft⁴⁾.

Die Kompetenzen der einzelnen Domänenämter waren auf den örtlichen Bereich des von ihnen zu betreuenden königlichen Guts beschränkt, wobei es jedoch immer wieder zu Übergriffen in den Hoheitsbereich der benachbarten Rittergüter kam. Beschwernte sich der betroffene Gutsbesitzer deswegen bei der Amtskammer, so hatte diese einen Streit zwischen gleichgeordneten Parteien zu entscheiden; es handelte sich nicht um Rechtsschutz gegenüber einem übergeordneten Verwaltungsträger, wie er unter anderem für das heutige Widerspruchsverfahren typisch ist. Die angesprochenen

1) W. Hülle im Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Band III Spalte 928, 929 (Stichwort Kollegialbehörden)

2) Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden ..., S. 36/37

3) Loening, a. a. O., Einl. IX und S. 34 f.; Sellmann, Der Weg zur neuzeitlichen ..., S. 42; von Schmoller, Acta Borussica, Bd. 1, Einl. S. 109 f.

4) Loening, a. a. O., S. 35

Kompetenzstreitigkeiten fallen daher nicht in den Rahmen dieser Arbeit; ihnen kann im einzelnen nicht nachgegangen werden.

2. Die Amtskammerordnung von 1652¹⁾

Das nächste, für die vorliegende Untersuchung interessante rechtspolitische Ereignis ist der Erlaß der Amtskammerordnung von 1652. Es fällt auf, daß hierin von besonderen Beschwerden in Polizeisachen (im damaligen weiten Sinne verstanden) nicht mehr die Rede ist, sondern die Amtskammern in § 3 ganz allgemein angewiesen werden, alle Supplicationes, Berichte und andere Schreiben im Kollegium zu debattieren und dann zu bescheiden. Diese fehlende ausdrückliche Erwähnung von Polizeisachen führte jedoch zu keiner sachlichen Änderung der Amtskammerkompetenzen, sondern trug lediglich dem weiten Verständnis dessen, was unter "Polizei" verstanden wurde, Rechnung. Bei der Bitte um Rechtsgewährung von seiten der Untertanen gab es eben nur zwei große Bereiche, nämlich die zweitinstanzliche Zuständigkeit der Amtskammern in patrimonialgerichtlichen Sachen und die Beschwerden gegen Maßnahmen der Ämter (d. h. Pächter und Verwalter). Da den patrimonialgerichtlichen Sachen in der Amtskammerordnung von 1652 ein besonderer Paragraph gewidmet wurde (§ 4), bedurfte es für alle anderen Supplicationes in § 3 keiner besonderen Eingrenzung mehr; es blieb als Gegenstand der Beschwerden nur noch die allgemeine Staatsverwaltung durch die Ämter.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch die

1) abgedruckt bei Breysig, Geschichte der brandenburgischen Finanzen, Bd. 1, S. 648 f.

Amtskammerordnung von 1698¹⁾ erwähnt, die hinsichtlich der Rechtsprechungstätigkeit der Kammern keine Regelungen enthielt und deshalb hier auch nicht erörtert wird.

3. Die Justizordnung von 1713

Die fortwährenden Konflikte zwischen den königlichen Amtskammern und den ständischen Regierungen machten eine erneute und schärfere Abgrenzung der Kammerkompetenzen notwendig, die durch die Justizordnung von 1713²⁾ kurz nach der Inthronisierung von König Friedrich Wilhelm I. erfolgte. Die Auswahl der Sachgebiete, die den Kammern durch dieses Dekret zur alleinigen Entscheidung zugewiesen waren, orientierte sich daran, inwieweit königliche Interessen berührt wurden, beziehungsweise inwieweit es auf eine besondere Sachkunde hinsichtlich der Domänenverwaltung ankam. Dies soll an den einzelnen, in der Justizordnung aufgeführten, Sachgebieten erläutert werden.

- a) Nach § 4 Ziff. 1 dieser Verordnung entschied die Amtskammer über Klagen gegen Domänenbeamte wegen ihrer Amtsführung, wozu ausdrücklich auch die Justiz gezählt wurde (§ 4 Ziff. 1 Satz 1). Hierunter fielen nicht nur diejenigen Angelegenheiten, die wir heute als Dienstaufsichtsbeschwerden bezeichnen würden, sondern auch alle mit der Amtstätigkeit zusammenhängenden Zivil- und Strafprozesse³⁾.

1) Kammerordnung vom 20. 8. 1698, abgedruckt bei Fischbach, Historische Beiträge, Bd. 3, 1. Teilband, S. 87 f.

2) Allgemeine Ordnung, die Verbesserung des Justizwesens betreffend, vom 21. Juni 1713, abgedruckt in CCM, Bd. 1, 1. Teilband, Sp. 517 f.; eine Zusammenfassung der Verordnung ist abgedruckt in Acta Borussica, Bd. 1, S. 515 f.

3) Meier, S. 47

Dieser Kompetenzzuweisung lag der Gedanke zugrunde, daß die Beamten - soweit bei ihrer Amtstätigkeit Interessen des Souveräns berührt wurden - nicht den ordentlichen Gerichten unterworfen sein sollten, da diese nicht über ausreichende Kenntnis von den diesbezüglichen Amtspflichten verfügten¹⁾. Eine Entscheidung der ständisch besetzten Regierungen²⁾ in diesen Angelegenheiten vertrug sich nicht mit den absolutistischen Idealen des Königs, da die Stände sonst auf dem Umweg über Straf- und Zivilrechtspflege Einfluß auf die Amtsführung der königlichen Beamten hätten nehmen können.

Folgerichtig waren die Regierungen aber dann zuständig, wenn der Beamte als Privatperson verklagt wurde (§ 4 Ziff. 2) oder wenn die Klage zwar mit der Amtstätigkeit eines Amtmannes zusammen hing³⁾, die Regierungen aber auch über ein Rechtsmittel gegen den Bescheid des Amtmannes zu entscheiden gehabt hätten (§ 4 Ziff. 2 Satz 2). Verhandelte etwa ein Amtmann in einer privatrechtlichen Streitigkeit zwischen zwei Untertanen (vgl. § 4 Ziff. 4 zweiter Teil) und sollte er wegen diesbezüglicher Unkorrektheiten im weitesten Sinne zur Verantwortung gezogen werden, so betraf dies die fürstlichen Interessen nicht; die Entscheidung hierüber konnte bei den Regierungen verbleiben.

- b) Nach § 4 Ziff. 3 entschieden die Amtskammern in bloßen Amtssachen. Was darunter zu verstehen ist, ergibt sich aus einem Schreiben des späteren Königs Friedrichs I. an die Kammern vom

1) Sellmann, S. 43

2) Poppitz, AöR Bd. 72, S. 175

3) Vorsteher eines landesherrlichen Amtsbezirks; vgl. Kroetschell, Handbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Band I Spalte 156

27. Oktober 1688¹⁾:

"sowohl in causis cameralibus, nämlich ratione servitorum, praestationum, contributionis, finium und anderen Onerum und Commodorum, auch aller andern (Streitigkeiten), so von Domainensachen und Oeconomie dependiren können, über die Amtsunterthanen und deren Bedienten, als auch über andere Unterthanen, wenn sie Actores oder in Zoll, Ziese und anderen Domainensachen Rei sein."

Danach zählen zu den Amtssachen die Angelegenheiten der Leibeigenen, Abgaben- und Beitragssachen und der Streit über Grenzen, Belastungen und Privilegien, soweit die Domänen betroffen sind. In diesen Sachgebieten wurden Interessen des Königs berührt, denn hier ging es im wesentlichen um seine Einkünfte aus den Domänen.

- c) Streitigkeiten zwischen einzelnen Amtsuntertanen wegen ihres Grünlandes, den Weideflächen, Grenzen, Besetzung der Höfe, dem Entziehen des Gemeinschaftslandes und anderer zur Bewirtschaftung gehörender Sachen wurden in erster Instanz von den Ämtern, in zweiter Instanz von den Amtskammern entschieden. Diese waren mit den Fragen der Domänenbewirtschaftung besser vertraut als die Regierungen und kannten die einschlägigen Verordnungen und Erlasse, die mangels allgemeiner Publikation den Regierungen nicht unbedingt bekannt waren²⁾.

Bei dieser Zuweisung stand die größere Sachkompetenz der Amtskammern im Vordergrund, was sich auch daran zeigt, daß privatrechtliche Streitigkeiten (Darlehen,

1) erwähnt und teilweise zitiert in Acta Borussica, Bd. 1, S. 515

2) Sellmann, S. 43

Erbschaft und Erbhöfe sind beispielhaft genannt) zwischen Amtsuntertanen (§ 4 Ziff. 4) und Klagen der Städte, des Adels, deren Untertanen oder von anderen Fremden gegen die Amtsuntertanen (§ 4 Ziff. 5) - bei denen es nicht um die Domänenverwaltung und die hier einschlägigen Dekrete ging - in zweiter Instanz vor die Regierungen gehörten.

- d) An der Einrichtung und Verwaltung der königlichen Zölle einschließlich der Bestrafungen der Zollvergehen bestand ein starkes finanzielles Eigeninteresse des Königs. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß diese Angelegenheiten den Amtskammern zugewiesen waren (§ 4 Ziff. 6). Wurde aber über Inhalt und Umfang der ständischen Steuern gestritten, so entschieden hierüber Amtskammer und Regierung gemeinsam. Die Übertragung an ein gemischtes Kollegium lag nahe, denn hier waren sowohl ständische als auch königliche Interessen betroffen. Aus dem gleichen Grund waren auch die Streitigkeiten zwischen Städten, Adel und deren Untertanen auf der einen Seite und den Ämtern auf der anderen Seite wegen Grenzen, Äckern, Grünland und anderen Gerechtigkeiten Regierung und Kammer gemeinsam übertragen (§ 4 Ziff. 8).

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß alleine die Kammern zu entscheiden hatten, wenn Hand- und Spanndienste oder andere Verpflichtungen der Amtsuntertanen verweigert wurden; sie waren über Inhalt, Umfang und eventuelle Befreiung von solchen Verpflichtungen am besten informiert. Dagegen waren alleine die Regierungen zuständig, wenn die Kammern auf Güter, die nicht zu den Domänen gehörten, Zugriff nehmen wollten (§ 4 Ziff. 9).

Die besondere Sachkunde eines Gremiums und der Wunsch, daß alle Angelegenheiten, bei denen bestimmte Interessen im besonderen Maß berührt wurden, von einem bestimmten, abgesonderten Entscheidungsgremium verhandelt werden, sind als Abgrenzungskriterien bei der Verteilung von Zuständigkeiten nicht ungewöhnlich.

Die auf Ulpian¹⁾ zurückgehende Interessentheorie unterscheidet zum Beispiel zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht danach, ob eine Norm dem Gemeinwohl oder nur den Interessen einzelner zu dienen bestimmt ist. Dieser Unterscheidung kommt bei der Zuordnung einer Streitigkeit zum ordentlichen Rechtsweg oder zum Verwaltungsrechtsweg entscheidende Bedeutung zu, obwohl der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht noch nicht akzentuiert wurde. Da man im absolutistischen Staat des beginnenden 18. Jahrhunderts keinen Unterschied zwischen Gemeinwohl oder Staatsinteresse und dem Interesse des Königs machte²⁾, ähnelt die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Amtskammer in der Grundidee der Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht im Sinne der Interessentheorie.

Eine völlige Neuerung brachte die Justizordnung insoweit, als bestimmte Angelegenheiten der Regierung und Amtskammer gemeinsam zur Entscheidung zugewiesen waren (vgl. § 4 Ziff. 6 und 8). Die gemischten Kollegien waren jedoch nur

1) "publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet"
Dig. I 1 lex 1 § 2 sowie Instit. I 2 § 4

2) Erinntet sei hier nur an den Ausspruch Ludwig XIV. von Frankreich (1643/1661 - 1715):
"L'état c'est moi!"

eine kurzfristige Zeiterscheinung, denn sie wurden 1722 wieder abgeschafft¹⁾.

Zu dem Verfahren, das die Kammern bei der Verhandlung der Streitsachen einzuhalten hatten, schweigt die Justizordnung; es wurde also weiterhin im wesentlichen formlos verhandelt, wobei - wie bereits beschrieben - das aus bezahlten Beamten bestehende Kollegium als Ganzes die Entscheidungskompetenz hatte. Daneben verblieben der Amtskammer ihre überkommenen Verwaltungs- und Aufsichtsaufgaben.

4. Das Generaldirektorium

Zum besseren historischen Verständnis und der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß den Amtskammern der verschiedenen Landesteile ab 1689 die Geheime Hofkammer als zentrale Koordinierungs- und Kontrollbehörde übergeordnet wurde²⁾. Ab 1699 wurde für diese Funktion neben der Geheimen Hofkammer auch noch ein Domänenendirektorium gebildet, das jedoch nach dem Sturz des Oberkämmerers von Wartburg und des Generaldomänenendirektors von Wittgenstein³⁾ durch Reglement vom 27. 3. 1713 mit der Geheimen Hofkammer zum "Generalfinanzdirektorium" vereinigt wurde⁴⁾.

Im Zuge weiterer Zentralisierung der oberen Staatsbehörden

1) Loening, S. 50

2) "Kurfürstliche Verordnung über die Einsetzung der Hofkammer" und "Kurfürstliche Instruction für die Hofkammer", abgedruckt bei Breysig, S. 412 f.

3) von Schmoller, Acta Borussica, Einl. des 1. Bandes, S. 88

4) "Allergnädigstes Reglement, wonach Affairen bei dem Generalfinanzdirectorio tractieret werden sollen", abgedruckt in Acta Borussica, Bd. 1, S. 363

in Preußen wurde im Jahre 1722 diese Behörde mit dem General-Kriegs-Kommissariat zusammengelegt und führte nunmehr die Bezeichnung "General-, Ober-, Finanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorium" (im weiteren Generaldirektorium genannt)¹⁾. Das Generalkriegs-Kommissariat war die zentrale Aufsichtsbehörde für die Kriegskammern, auf deren Zuständigkeit im folgenden noch eingegangen wird.

Das neugeschaffene Generaldirektorium beaufsichtigte die Verwaltung in den Amtskammern und Kriegskommissariaten und überprüfte insbesondere deren Abrechnungen. Außerdem konnte es gegen alle erst- und zweitinstanzlichen Entscheidungen der Amtskammern angerufen werden²⁾. Das Generaldirektorium führte jedoch als Rechtsmittelinstanz keine eigenen Untersuchungen, sondern es wurden nur die von den Kammern bis zur Entscheidungsreife vorbereiteten Sachen zum Spruch eingesandt. Es ist insoweit vergleichbar mit einer Revisionsinstanz nach heutigem Recht, ohne jedoch ein Gericht gewesen zu sein. Das Generaldirektorium war nach seiner Konzeption, Zweckbestimmung und der Stellung seiner Mitglieder eine Oberbehörde³⁾.

Die Entscheidungskompetenz des Generaldirektoriums wurde - genauso wie die der Kammern - damit begründet, daß diese Behörden, im Gegensatz zu den Gerichten, besser über die einschlägige Rechtslage informiert seien⁴⁾.

1) Erlaß an das Kurmärkische Commissariat und die Kammer, abgedruckt in Acta Borussica, Band III, S. 273 und hierzu Meier, S. 30

2) § 13 des Ressortreglements vom 19. Juni 1749, abgedruckt bei Rübner, im Anhang

3) Hartung, S. 119

4) Einleitung zum Ressortreglement von 1749

5. Die Vereinigung von Amtskammern und Kriegskommissariaten

Die Vereinheitlichungstendenz in der preußischen Politik machte auch vor den Amtskammern nicht halt. Sie wurden nach dem Vorbild der Zentralbehörden mit den Kriegskommissariaten zu Kriegs- und Domänenkammern vereinigt¹⁾. Die Kriegskommissariate waren für Kontributionen und Accise, für Städtewesen, für Gewerbeangelegenheiten und für Militärsachen zuständig gewesen²⁾. Ihre Vorläufer waren die fürstlichen Vertrauenspersonen bei den einzelnen Truppteilen, die für die Unterbringung und Verpflegung der Armee zuständig waren. Im Laufe der Zeit trat dann der militärische Bereich hinter steuerlichen und polizeilichen Aufgaben immer mehr zurück³⁾, bis sich die Kriegskommissariate zu einer Art Fachbehörden für Gewerbe- und Wirtschaftssteuern entwickelten. Sie traten damit in direkte Konkurrenz zu den Amtskammern, die die Einnahmen des Staates aus Domänen und Regalien verwalteten. Dieses Nebeneinander von zwei selbständigen Finanzbehörden führte zwangsläufig zu Kompetenzstreitigkeiten, die durch die Zusammenlegung der beiden Verwaltungsstränge beseitigt werden sollten⁴⁾.

Durch die Vereinigung von Amtskammern und Kriegskommissariaten änderte sich an den Aufgaben der Behörden einschließlich ihrer rechtsprechenden Tätigkeit nichts. Sie

1) vgl. z. B. Instruction für die Kurmärkische Kriegs- und Domänenkammer vom 26. Januar 1723, Acta Borussica, Bd. 3, S. 681 f.

2) Meier, S. 31

3) Hintze, S. 242 und Mattes, Band 2, S. 65

4) Hartung, S. 118

ist in der behördeninternen Instruktion¹⁾ noch nicht einmal erwähnt.

6. Das Ressortreglement von 1749

In der Mitte des 18. Jahrhunderts wurde die Rechtsprechungsfunktion der Kammern und des Generaldirektoriums stark kritisiert, und insbesondere der Justizminister Cocceji vertrat die Ansicht, daß dem Untertan Rechtsschutz nur durch die Gerichte gewährt werden könne²⁾. Im Zuge der von Cocceji durchgeführten Justizreform³⁾ wurde dem Generaldirektorium und den Amtskammern deshalb durch die Instruction vom 20. Mai 1748 fast jede Jurisdiktion entzogen. Nach Art. 37 § 5 der Instruktion (wegen der Justizsachen) sollte das Generaldirektorium nur noch bei internem Streit zwischen zwei Kammern entscheiden können; alle Sachen, an denen ein Privater beteiligt war, gehörten vor die Gerichte⁴⁾.

Die Trennung von Administrative und Jurisdiktion ließ sich jedoch nicht durchführen. Als die Instruktion 1749 eine gesetzliche Grundlage erhalten sollte, konnte sich das

1) Es heißt am Ende der Instruktion:

"Diese Instruction soll auch höchstens secretiret und niemanden, deme dieselbe zu sehen nicht gebühret, vorgezeigt, am allerwenigsten aber ganz oder zum Theil communiciret werden, bei Vermeidung Unserer höchsten Ungnade und schweren Bestrafung".

2) Loening, S. 64

3) "Erneute Instruction vor das General-, Oberfinanz-, Kriegs- und Domänendirectorium", Acta Borussica, Bd. 7, S. 572, und die Ausführungsinstruktionen für die Kammern, Acta Borussica, Bd. 7, S. 661 f.

4) vgl. Rüfner, S. 68

Generaldirektorium in langen Auseinandersetzungen mit Cocceji durchsetzen und den König davon überzeugen, daß man die Jurisdiktion auf bestimmten Sachgebieten doch besser bei den Kammern beließe¹⁾.

Schon im Vorwort zu dem "Reglement, was für Justizsachen denen Krieger- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justiz-Collegia oder Regierungen gehören"²⁾, wurde dann festgestellt, daß

"zum Ressort derer Krieger- und Domänenkammern hauptsächlich nur Königl. Intradon und Domänen, ferner die den Statum Oeconomicum et Politicum angehende und überhaupt in das Interesse Publicum einschlagende Sachen gerechnet werden können."

Die einzige, wirkliche Neuerung, die Cocceji durchsetzen konnte, war die Festschreibung des Prinzips der Allzuständigkeit der Gerichte, wohingegen die Kammern nur in den ausdrücklich erwähnten Fällen zuständig sein sollten³⁾. Die tatsächlichen Auswirkungen der Generalzuweisung waren jedoch gering, da die Sonderzuweisungen an die Kammern fast den ganzen Bereich der auch schon früher den Kammern zugewiesenen Jurisdiktion umfaßten.

1, Loening, S. 73, und Hintze, Acta Borussica, Bd. 8, S. 131 - 136

2, abgedruckt bei Rübner, im Anhang

3, Rübner, S. 72; wie sich aus einem Brief Coccejis an Eichel vom 23. 5. 1749 ergibt, wollte das Generaldirektorium diesen Grundsatz in entgegengesetzter Richtung in das Reglement aufgenommen haben (Acta Borussica, Bd. 8, S. 388), konnte sich aber nicht durchsetzen

Man kann die Kammerkompetenzen in sechs Sachgebiete unterteilen¹⁾:

1. Steuern, Abgaben und Lasten

- Zollsachen einschließlich Zollvergehen (§ 5)
- Militär-, Münz- und Steuersachen (§ 6 Satz 1)
- Streitigkeiten über die Lasten der Domänenuntertanen (§ 4 Satz 1)
- Streitigkeiten über die Abgaben der städtischen Bürger (§ 8)
- Haushalts- und Finanzwesen der Städte (§ 2)
- Streitigkeiten zwischen Städten, Ämtern und Kammereien wegen ihrer Einkünfte (§ 1 Satz 1 2. Halbsatz)

2. Verwaltung der Güter

- Streitigkeiten zwischen königlichen Ämtern wegen ihrem Zubehör und Rechten (§ 1 Satz 1 1. Halbsatz)
- Streitigkeiten zwischen Kammern und Pächtern aus dem Pachtvertrag (§ 3)

3. Gewerbeangelegenheiten

- Brauereisachen (§ 7)
- Handwerks- und Gewerbesachen (§ 9)
- Handels- und Manufaktursachen (§ 6)

4. Zivil- und Strafsachen

- Gerichtsbarkeit der Ämter bei Injurien der Untertanen (§ 4 Satz 4)

1) zu den Zuständigkeiten vgl. auch Poppitz, AöR, Bd. 72, S. 178, und Sellmann, S. 40

- Beschwerde gegen Entscheidungen der untergeordneten Beamten bei Holzdiebstählen (§ 11)
- Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Ämter in Streitigkeiten zwischen Untertanen wegen der Besetzung, Grenzen und Bewirtschaftung der Höfe (§ 4 Satz 2)

5. Polizeisachen

- Feueranstalten, Straßen-, Markt-, Brunnen-, Laternen- und Armenwesen (§ 6)

6. Beschwerden gegen Beamte

- Entscheidungen über die Amtsführung eines der Kammer angehörenden oder untergeordneten Beamten (§ 10)

Dieser Zuständigkeitskatalog ist, abgesehen von den Gewerbe- (§§ 6, 7, 9), Polizei- (§ 6) und bestimmten Abgabensachen (§§ 1 Satz 1 2. Halbsatz, 2, 8), die durch die Vereinigung der Amtskammern mit dem Kriegskommissariaten hinzugekommen sind, mit dem Zuständigkeitsbereich der Amtskammern nach der Justizordnung von 1713 identisch.

Die wesentliche Neuerung, die das Ressortreglement von 1749 brachte, lag deshalb nicht in der Abgrenzung der Kompetenzen von Kammern und Gerichten, sondern im Verfahrensablauf. Während bis dahin die Verhandlungen der Kammern im wesentlichen formlos waren¹⁾, schrieb nun § 12 des Reglements die Anwendung des Codex Fridericianus²⁾ vor, allerdings ohne das dort vorgesehene Konstitutionieren, das mündliche Verhandeln der Anwälte vor dem Kollegium³⁾.

1) Sellmann, S. 40; Apel, S. 16

2) "Project des Codicis Fridericiani oder eine nach Seiner Königlichen Majestät von Preußen selbst vorgeschriebenen Plan entworfene Cammerjustizordnung", Ausgabe: Frankfurt/Leipzig 1748

3) Loening, S. 78

Nach § 12 Satz 3 des Reglements sollte nur in "geringen Sachen" und bei Klagen der Bauern ohne jede Weitläufigkeit "kurz nach Recht und Billigkeit" entschieden werden, das heißt ohne Beachtung der Prozeßordnung.

Der Codex Fridericianus basierte auf dem gemeinrechtlichen Prozeß¹⁾ und diente dazu,

"den langwierigen schriftlichen Prozeß für einfachere Sachen durch das Prinzip der Mündlichkeit zu ersetzen; aber der Codex war doch mehr eine Dienstpragmatik für die Richter als ein das Prozeßrecht neu gestaltendes und verbesserndes Gesetzbuch"²⁾.

Die Tatsache, daß auch die Kammern bei der Verhandlung von Justizsachen einer - wenn auch fragwürdigen - Prozeßordnung unterworfen waren, kann, aus heutiger Sicht gesehen, an ihrer rechtlichen Einordnung als Behörde (im Gegensatz zu Gericht) nichts ändern.

Ein spezielles Verfahrensgesetz für die Verwaltung gibt es in der Bundesrepublik Deutschland erst seit Anfang 1977³⁾. Bis zu diesem Zeitpunkt schloß man speziell im an sich geregelten Widerspruchsverfahren die Regelungslücken durch die entsprechende Anwendung des Prozeßrechts⁴⁾.

Es gab eben nur für Gerichte codifizierte Verfahrensordnungen, so daß man auch bei Verwaltungsverfahren, wollte man eine gewisse Justizförmlichkeit erreichen, hierauf

1) Conrad, Rechtsgeschichte, S. 467

2) Schmidt, S. 17

3) Das Verwaltungsverfahrensgesetz trat am 1. 1. 1977 in Kraft (§ 103 VwVfG)

4) vgl. Renck, DÖV 1973, S. 264

zurückgreifen mußte, ohne aber damit den Charakter des behördlichen Verfahrens leugnen zu wollen.

7. Die Kammerjustizdeputationen und das Ende der Kammerjustiz

Das Ende der Kammerjustiz wurde 1782 durch das "Regulativ wegen künftiger Einrichtung des Kammerjustizwesens"¹⁾ eingeläutet. Zwar nahm dieses Regulativ in § 1 ausdrücklich Bezug auf das Ressortreglement von 1749, es brachte jedoch hinsichtlich der Struktur der Kammer umwälzende Änderungen.

Außerliches Zeichen hierfür war für die Bildung besonderer Justizdeputationen bei den Kammern. Diese bestanden aus dem oder den Justitiarii, zwei Assistenz-Räthen und dem Kammerpräsidenten als Vorsitzenden; außerdem wurde noch der jeweilige Departmentsrath zugezogen, aus dessen konkreten Zuständigkeitsbereich die zu verhandelnde Sache stammte (§ 14 des Regulativs). Nicht alle Mitglieder der Deputation waren gleichermaßen stimmberechtigt. Wie sich aus einem Circular vom 25. April 1782²⁾ ergibt, waren der Kammerpräsident und der Departmentsrath bei Rechtsfragen nur stimmberechtigt, soweit Gesetze aus dem Bereich Polizei-, Landes- oder Finanzsachen betroffen waren. In allen anderen Fällen, "wo es auf eigentliche Rechtstheorie und gründliche Kenntnis des positiven Gesetzes ankommt"³⁾, wurde die Rechtslage allein von dem Justiziar und den Assistenzräthen als ausgebildeten Juristen

1) vom 13. 2. 1782, abgedruckt bei Fischbach, Teil III, S. 580, und in der Acta Borussica, Bd. 16, S. 586

2) Circular - Rescript an alle Kammern und Kammerdeputationen, abgedruckt in Acta Borussica, Bd. 16, S. 719

3) Wortlaut des Circulars

festgestellt; Kammerpräsident und Departmentsrath wirkten insoweit nur bei der Sachverhaltsaufklärung mit.

Entscheidender noch als die Änderung in der Besetzung des Entscheidungsgremiums war die Tatsache, daß die neu gebildeten Justizdeputationen unter die Aufsicht des Chefs der Justiz - heute würde man Justizminister sagen - gestellt wurden. In § 16 des Regulativs von 1782 heißt es:

" Die Justiz-Deputationes bei den Kammern stehen unter der Aufsicht des Chefs der Justiz, welcher befugt ist, in Sachen, die nach Maßgabe des folgenden § 19 für sie gehören und bei ihnen schweben, in Ansehung der Form und des modi procedendi dabei, ihrer ordnungsmäßigen Einleitung und Beförderung Mandata justitiae an sie zu erlassen, Berichte abzufordern, Justiz-Visitationen zu verfügen, und überhaupt dahin zu sehen, daß den Partheien bei diesen so wie bei allen übrigen Gerichten in S.K.M. Landen solide und prompte Justiz administrirt, bei der Instruction die Vorschriften der Prozeß-Ordnung beobachtet, jede Sache in facto vollständig und zweckmäßig auseinandergesetzt, deren Beendigung ohne Noth und widerrechtlich nicht verzögert und den Partheien die gesetzmäßigen Beneficia et Remedia Juris nicht verschränkt werden."

Die Justizdeputationen gehörten damit nach damaligen Vorstellungen organisatorisch zur Judikative; das Regulativ selbst bezeichnet sie sogar durch die Wendung "...bei diesen, so wie bei allen übrigen Gerichten ..." als Gerichte.

Die Amtskammern und insbesondere das Generaldirektorium haben sich gegen ihren Kompetenzverlust aufs heftigste gesträubt¹⁾. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn die Justizdeputationen zumindest formal Teil der Kammern

1) vgl. hierzu näher Loening, S. 92 f.

blieben (vgl. § 18 des Regulativs). Entscheidenden Einfluß hatten die Kammern aber nur noch insoweit, als sie den Rechtsweg in jedem Einzelfall durch Verweisung der Sache an die Justizdeputationen eröffnen mußten; der Bürger selbst konnte die Deputationen unmittelbar nicht anrufen (§ 19 des Regulativs).

Diese ungewöhnliche Konstruktion erklärt Loening¹⁾ damit, daß der damalige Chef der Justiz, Cramer, bei einer wichtigen Besprechung mit den Ministern des Generaldirektoriums über Änderungen bezüglich der Kammerjustiz infolge Ermüdung und Überarbeitung den Änderungsvorschlägen des Generaldirektoriums zugestimmt habe. Dadurch sei er in eine schwierige Position geraten, aus der heraus er gewisse Zugeständnisse habe machen müssen.

Auch in die Entscheidungsfindung selbst waren die Kammern und das Generaldirektorium noch zum Teil mit-einbezogen. Gemäß § 24 des Regulativs mußte bei allen Streitigkeiten, in denen Grundsätze des Cameral-, Finanz- oder Polizeiwesens tangiert waren und in denen in der Deputation keine Übereinkunft erzielt werden konnte, eine Besprechung im Plenum der Kammer stattfinden und je nach den Umständen ein Vorbescheid des Generaldirektoriums eingeholt werden. Außerdem mußten alle Sachen, in denen königliche Interessen berührt wurden, in der Kammer vorgetragen werden, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen werden durfte (§§ 26 f. des Regulativs).

Wenn die Kammern also durch das Regulativ von 1782 auch ihre Rechtsprechungsfunktion verloren, indem die Justizdeputationen dem Chef der Justiz unterstellt wurden, so behielten sie

1) Loening, S. 94/95

doch zumindest ein Wächteramt in dem Sinne, daß sie auf die richtige Gewichtung und Wahrung der königlichen Interessen bei den Urteilen der Justizdeputationen zu achten hatten. Aber auch dieses Wächteramt wurde den Kammern in der folgenden Zeit entzogen.

Die allgemeine Ablehnung der Kammerjustiz führte zunächst dazu, daß sie in den neu erworbenen Landesteilen Neu-Ostpreußen, Ansbach und Bayreuth nicht mehr eingeführt wurde¹⁾. Durch die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. 12. 1808²⁾ wurde dann ein Schlußstrich unter diese Entwicklung gesetzt, indem fast die gesamte Rechtspflege einschließlich der Kammerjustizsachen den ordentlichen Gerichten zugewiesen wurde. Gleichsam als Entschädigung erhielten die Kammern, die jetzt paradoxerweise "Regierungen" genannt wurden³⁾, eine Vielzahl neuer Aufgaben übertragen (vgl. §§ 1 bis 5 der Verordnung), für die bisher Sonderbehörden zuständig waren. Von der früheren Rechtsprechungstätigkeit blieb ihnen aber nur die Befugnis, bei Übertretungen der Polizei- und Finanzgesetze in einem summarischen Verfahren eine Strafe zu verhängen (§ 45 der Verordnung). Der Strafausspruch wurde nur gültig, wenn der Betroffene hiergegen nicht innerhalb von zehn Tagen das Obergericht anrief. Dieses Verfahren ist am ehesten mit dem heutigen Bußgeldverfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz vergleichbar. Die Strafbefugnis beließ man den Kammern ("Regierungen"),

1) Reglement für Neu-Ostpreußen vom 3. 3. 1797 (NCC, Bd. 10, Spalte 949 f.) und Reglement für die Provinzen Ansbach und Bayreuth vom 10. 12. 1798 (NCC, Bd. 10, Spalte 1805 f.)

2) abgedruckt in NCC, Bd. 12, S. 679 f.

3) vgl. § 53 der Verordnung von 1808

da man glaubte, daß die Polizeigewalt ihrem Wesen nach eine Art Strafgewalt mitumfasse und diese für die Effektivität und das Ansehen der Polizei unentbehrlich sei¹⁾.

3. Kammerjustiz als Vorläufer der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse ?

Auf den ersten Blick scheint es abwegig zu sein, die Kammerjustiz in Preußen mit den heutigen Stadt- und Kreisrechtsausschüssen in Rheinland-Pfalz in Beziehung zu setzen, denn bis zum Wiener Kongreß (1814/15) - also während des gesamten Zeitraums des Bestehens der Kammerjustiz - erstreckte sich das preußische Hoheitsgebiet ausschließlich auf Landstriche, die nicht zum Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz gehören.

Trotzdem könnte die damalige Rechtsentwicklung in Preußen das heutige Recht in Rheinland-Pfalz beeinflußt haben. Mit dem Erwerb der Rheinprovinz als Entschädigungsland im Zuge des Wiener Kongresses gelangte erstmals ein Stück vom heutigen Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz unter preußische Verwaltung.

Selbst wenn zu diesem Zeitpunkt die Kammerjustiz bereits abgeschafft war, so waren doch die Traditionen und die mit der Kammerjustiz gewonnenen Erfahrungen auch für die Verwaltung der neuen Provinz bestimmend. Diese Einflüsse blieben bei der nachfolgenden Entwicklung erhalten und könnten auch noch bei dem Aufbau der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung nach dem zweiten Weltkrieg spürbar gewesen sein. Tatsächlich lassen sich zwischen den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen und der Kammerjustiz in mancher Hinsicht Parallelen feststellen, von denen hier nur die wichtigsten aufgezeigt werden sollen.

1) Oppenhoff, Anm. 336 zu der VO vom 26. 12. 1808; und Mattes Band I, S. 61

Die Amtskammern waren Behörden und unterstanden bis zur Einführung der Justizdeputationen durch das Regulativ von 1782 der Aufsicht des Generaldirektoriums als Oberbehörde. Die Jurisdiktion machte neben der üblichen Verwaltungstätigkeit nur einen kleinen Teil der Kammeraufgaben aus. Die Entscheidungen wurden kollegial getroffen, wobei die einzelnen Kammermitglieder weder persönliche noch sachliche Unabhängigkeit genossen¹⁾.

Auch die Rechtsausschüsse sind als Teil der Landkreise bzw. kreisfreien oder großen kreisangehörigen Städte (§ 7 I AGVwGO Rhl. Pf.) selbst Verwaltungsbehörden. Sie unterstehen der Aufsicht einer Oberbehörde, wenn auch diese Aufsicht im Hinblick auf die materielle Überprüfung der Entscheidungen sehr eingeschränkt ist. Nach § 17 AGVwGO Rhl. Pf. kann die Bezirksregierung gegen einen stattgebenden Widerspruchsbescheid nur Klage beim Verwaltungsgericht erheben. Die Rechtsausschüsse entscheiden kollegial, wobei jedoch zwei der Ausschußmitglieder ehrenamtlich tätig sind. Alle Ausschußmitglieder sind nach § 7 I AGVwGO Rhl. Pf. sachlich, aber nicht persönlich unabhängig.

Bei der Würdigung dieser Ähnlichkeiten muß man bedenken, daß zwischen dem Ende der Kammerjustiz und der erstmaligen Einrichtung der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse in Rheinland-Pfalz ein Zeitraum von 150 Jahren liegt. Eine Beziehung zwischen beiden Kollegialverfahren läßt sich nur dann belegen, wenn bei der weiteren Entwicklung - insbesondere in den preußischen Landesteilen, die heute zu Rheinland-Pfalz gehören - die durch die Kammerjustiz vorgegebenen Strukturen beibehalten und ausgebaut wurden. Aber auch dann kann das Widerspruchsverfahren vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen nicht als einziger Sproß der Kammerjustiz angesehen werden.

1) Rübner, S. 58 und Springer, S. 208 f.

Sellmann¹⁾ vertritt zum Beispiel die Meinung, die Kammerjustiz sei Vorgängerin der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wobei er jedoch mögliche Parallelen zum Widerspruchsverfahren nicht untersucht. Zur Begründung führt er aus, daß in der Kammerjustiz hauptsächlich über Verwaltungsangelegenheiten gestritten worden sei, daß durch diese Justiz die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gegenüber dem Bürger sichergestellt werden sollte und sie verfahrensmäßig weitgehend an das allgemeine Prozeßrecht angeglichen gewesen sei.

Diese Argumente widerlegen jedoch nicht die hier vertretene These von einem historischen Zusammenhang zwischen den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen in Rheinland-Pfalz und der preußischen Kammerjustiz. Die Fragwürdigkeit einer Abgrenzung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach dem jeweils anzuwendenden Verwaltungs- verfahrensrecht wurde bereits dargestellt²⁾. Auch die Einordnung der unter der Kammerjustiz fallenden Sachgebiete in die Kategorien öffentliches oder Privatrecht hilft bei der Abgrenzung Verwaltung / Verwaltungsgerichtsbarkeit wenig, da sich beide mit den gleichen Sachgebieten beschäftigen³⁾. Bei der Unterscheidung kann man schließlich nicht darauf abstellen, daß die Antskammern ihrer Funktion nach dem Rechtsschutz des Einzelnen dienen, da dies sowohl für das gerichtliche als auch für das Widerspruchsverfahren typisch ist.

Darüberhinaus diene die Kammerjustiz gerade nicht der Rechtsschutzgewährung für den einzelnen Untertan, sondern der Durchsetzung der fürstlichen Interessen.

Der Versuch, die Kammerjustiz entweder nur der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder nur dem Widerspruchsverfahren zuzuordnen, ist im Ergebnis unfruchtbar. Die preußische Kammerjustiz

1) Sellmann, S. 43; vorsichtiger: Poppitz, AöR Bd. 72, S. 179 und Meier, S. 44

2) vgl. S. 24 und BVerfGE 4, 74 (93); Hauelsen, DVBl. 1962, S. 883; grundsätzliche Bedenken gegen diesen Kriterium bei v. Mutius, S. 24

3) zu der Frage, ob man die der Kammerjustiz unterfallenden Sachgebiete überhaupt als "öffentliches Recht" bezeichnen kann, vgl. Poppitz, S. 179

könnte Ahne beider Verfahren sein.

Im 17. und zumindest in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts war der Rechtsschutz des Bürgers gegenüber dem Staat noch nicht so ausgebildet und verzweigt, daß man zwischen Rechtsgewährung durch Gerichte auf der einen Seite und Verwaltungsbehörden auf der anderen Seite unterscheiden kann.

III. Administrativjustiz unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Rheinprovinz

1. Das in der Rheinprovinz im Zeitpunkt der Übernahme durch Preußen bestehende Recht

Durch den Erwerb der Rheinprovinz im Jahre 1815¹⁾ wurde Preußen erstmals unmittelbar mit dem französischen Verwaltungsaufbau konfrontiert. Das linke Rheinufer war im Oktober 1797 im Rahmen des Friedens von Campo Formio von Österreich an Frankreich abgetreten worden. Obwohl erst der Frieden von Luneville (1801) die völkerrechtliche Angliederung an Frankreich bestätigte, wurde schon 1798 die französische Verwaltungsordnung in der Rheinprovinz eingeführt²⁾. Von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit sind die Präfekturrathe, die ab 1800 für die Verwaltung der Departements in Frankreich zuständig waren³⁾ und welche die direkt gewählten Direktoren ablösten, die nach der Revolution die Verwaltungsaufgaben in der Mittelinstanz wahrgenommen hatten⁴⁾.

1) vgl. Besitzergreifungspatente vom 5. April 1815, GS Pr. 1815, Nr. 4, 267, 268

2) Hashagen in: Die Rheinprovinz 1815 - 1915, Bd. 1, S. 1 und Scherer, S. 210

3) Gesetz vom 28. pluviöse VII (17. 2. 1800) "sur la division du territoire et sur l'administration" zitiert nach Daniels, Bd. 4, S. 124 f.

4) vgl. hierzu Ernst von Meier, Band I, S. 192 f.

Zu den Aufgaben der Präfenkturrathe gehörte unter anderem die Streitentscheidung in Verwaltungsangelegenheiten. Zwar hatte man nach der französischen Revolution von 1789 - den Gewaltenteilungsgedanken Montesquiueus aufgreifend - Rechtsprechung und Verwaltung getrennt, man rechnete jedoch die Entscheidung in streitigen Verwaltungsangelegenheiten zur Administration und beließ sie bei den Behörden. Die Entscheidung von Verwaltungsrechtsstreiten (jugement du contentieux) erfolgte durch die kollegial besetzten Präfekturrathe im ganzen, während die eigentliche Verwaltungstätigkeit (administration active) jeweils einzelnen Beamten oblag¹⁾. Dies entsprach einer allgemeinen Überzeugung, daß Rechtsprechung Sache mehrerer, die Verwaltung aber Sache einzelner Personen sei. Die Beschlüsse der Präfekturrathe wurden den Urteilen der ordentlichen Gerichte gleichgestellt; gegen sie war die Berufung an den Staatsrat zulässig.

2. Anpassung des französischen Rechts an das preußische System

Dies war die Situation bei der Übernahme der Rheinprovinz durch Preußen. Die neuen Machthaber gingen sofort daran, die Verwaltungsorganisation umzustrukturieren.

Zunächst wurden die Präfekturrathe aufgelöst und durch Provinzialregierungskollegien ersetzt. Die Bezeichnung "Regierungskollegium" hatte sich in Preußen seit der Verordnung von 1808 für die bereits im letzten Abschnitt beschriebenen Amtskammern eingebürgert, wobei die Amtskammern seit ihrer Umbenennung die Funktion als streitentscheidendes Organ fast gänzlich verloren hatten.

1) Oppenhoff, Anm. 6 zum Rh. Ressort Regl. vom 20. Juli 1818

Über die Frage, wem die bisher den Präfekturrathen übertragenen Entscheidungen in streitigen Verwaltungssachen zu-fallen sollten, entstand schon bald Streit zwischen den Gerichten und Regierungen. Der preußische Gesetzgeber war aufgerufen, hier eine eindeutige Regelung zu treffen. Da man sowohl einen klaren Bruch mit den in der Rheinprovinz bestehenden Verwaltungstraditionen als auch eine allzu große Abweichung von der in den preußischen Kernlanden üblichen Kompetenzverteilung vermeiden wollte, wurden die Entscheidungskompetenzen der Präfekturrathe durch das Rheinische Ressort-Reglement vom 20. Juli 1818¹⁾ zwischen den Gerichten und Regierungen verteilt. Dieses Reglement war der pragmatische Versuch, zwei widerstreitende Verwaltungsstrukturen miteinander zu verbinden und nicht - wie Koestlin 1823 meinte²⁾ - "eine offizielle Kritik der französischen Bestimmungen über die Administrativrechtspflege".

Wie der Titel schon sagt, verteilt das Reglement von 1818 nur die bisher den Präfekturrathen obliegenden Aufgaben an Gerichte und Regierungen; die Verwaltungsorganisation selbst richtete sich in der Rheinprovinz - wie auch im gesamten übrigen Preußen - nach dem Reglement von 1808³⁾.

Im Einzelnen wies das Ressort-Reglement von 1818 den Regierungen die Streitentscheidung in folgenden Angelegenheiten zu:

- Klagen gegen die Steuerberechnung durch den einzelnen Steuereinnehmer (§ 2 Ziff. 1) und gegen die Steuerveranlagung (§§ 8 - 11). Mit dem Begriff "Steuern" sind hier nur die direkten Steuern gemeint. Im Gegensatz zu den indirekten

1) Anweisung für die Regierungen über die bis auf anderweitige Verordnung von denselben zu beobachtenden Grenzen ihrer gegenseitigen Amtsbefugnisse, Sammlung der für die königl. preuß. Rheinprovinz ergangenen Gesetze, Bd. 1, S. 504

2) Köstlin, S. 148

3) Oppenhoff, Anm. 5 zum Reglement von 1818; Urteil des königl. Revisions- und Kassationshofes vom 20. 1. 1838, Archiv für das Civil- und Criminal-Recht der königl. preuß. Rheinprovinzen, herausgegeben von G. Sandt, Bd. 19(1837) 2.Abt., S. 77

Steuern (Verbrauchs-, Verkehrs-, Luxussteuern und Zöllen), wo sich die Beitragshöhe unmittelbar aus dem Gesetz ergab und deren Überprüfung man deshalb den ordentlichen Gerichten überlassen konnte (§ 15 des Reglements), hing die Festsetzung der direkten Steuer im besonderen Maße von der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe ab, wozu die Regierungen als Verwaltungsbehörden besser geeignet schienen¹⁾. Diese unterschiedliche Behandlung der direkten und indirekten Steuern wurde aus dem französischen Recht übernommen; im übrigen Preußen eröffnete § 41 des Reglements von 1808 grundsätzlich gegen jede Art von Entscheidung der Finanzbehörde den ordentlichen Rechtsweg²⁾.

- Streitigkeiten der Bürger und Gemeinden wegen des Straßenausbaus, soweit es nicht um die Enteignung ging (§ 2 Ziff. 2),
- Angelegenheiten des Wasserhaushaltsrechts, insbesondere der Vorflut der Mühlen (§ 2 Ziff. 3 und 4),
- Einsprüche gegen Manufakturen und Handelsbetriebe wegen der von ihnen ausgehenden Immissionen (§ 2 Ziff. 5).

Über die Einordnung der diesbezüglichen Entscheidungen war man sich nicht einig³⁾. Zuzustimmen ist wohl der Ansicht Oppenhoffs⁴⁾, daß die Entscheidungen der Regierungen "zwischen den eigentlichen Urteilen und bloßen Verwaltungsakten in der Mitte stehen, und manches von jenen, manches aber auch mit diesen gemeinsam haben". Gegen die Einstufung der Entscheidungen als Verwaltungsakte spreche der Wortlaut der Bestimmungen und die historische Herleitung der Administrativjustiz aus dem Ent-

1) Oppenhoff, Anm. 148 zum Reglement von 1818

2) Die Regelung des § 41 war jedoch bereits vielfach durchbrochen; vgl. z.B. § 24 des Edikts bezüglich der Gewerbesteuern (PrGS 1810, S. 79); Poppitz, AÖR Bd. 72, S. 186; Sellmann, S. 69

3) Erichsen, S. 237 f. m.w.N.

4) Oppenhoff, Anm. 16 zum Reglement von 1818

scheidungsrecht der Präfekturrathe in streitigen Angelegenheiten; eine Einstufung als Urteil widerspreche dagegen allzu sehr dem preußischen Verwaltungssystem und ließe sich deshalb mit dem gesetzgeberischen Willen nicht in Einklang bringen. Aus der Qualifizierung der Administrativjustiz als Mischung aus Urteil und Verwaltungsakt folgerte Oppenhoff, daß die Regierungen nicht streng an die Grundsätze der "civilistischen Beweis-theorie" gebunden seien und bis zu einem gewissen Grad auch Billigkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen könnten.

Von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit sind die Regelungen der §§ 5 und 7 des Reglements von 1818. Nach § 5 bedurften "Gemeinden, Kirchen, Spitäler und andere öffentliche Anstalten des Rechts" der Genehmigung der Regierung, bevor sie vor den ordentlichen Gerichten klagen bzw. sich gegen eine Klage verteidigen oder sich vergleichen durften. Außerdem mußte jede auf das Eigentum gegründete und gegen den Staat gerichtete Klage nach § 7 des Reglements vorher der Regierung angezeigt werden. Beide Vorschriften stammen aus dem französischen Recht¹⁾ und dienten dazu, offensichtlich unzulässige oder unbegründete Klagen der Gemeinden und anderer öffentlicher Anstalten bzw. offensichtlich begründete Klagen der Bürger gegen den Staat zu vermeiden²⁾.

Dieser Gedanke, Gerichte im Wege einer Vorprüfung der geplanten Klage durch eine Verwaltungsbehörde zu entlasten, findet sich 150 Jahre später wieder in den Gesetzgebungsmaterialien zur Einführung des verwaltungsgerichtlichen Vor-

1) Oppenhoff, Anm. 90, 142 zum Reglement von 1818

2) Oppenhoff, Anm. 97 zum Reglement von 1818

verfahrens nach §§ 68 ff. VwGO¹⁾.

Auch die in der VwGO vorgesehene nochmalige Kontrolle der angefochtenen Verwaltungsentscheidung durch die Verwaltung sollte nach der Intention des Gesetzgebers als "Filter"²⁾ vor der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage stehen und sowohl den Bürger als auch die Verwaltung zum Überdenken ihrer Position zwingen. Trotz dieser gemeinsamen Zweckbestimmung von Vorverfahren und dem Verfahren nach den §§ 5 und 6 des Reglements von 1818 läßt sich jedoch ein historischer Zusammenhang zwischen diesen beiden Verfahren nicht herleiten.

Die Stellung der rheinischen Regierungskollegien als Vorprüfungsinstanz bei Rechtsstreitigkeiten war ein Überbleibsel des französischen Rechts und eine für die damalige preußische Verwaltung untypische Ausnahmeerscheinung. Die Idee einer vorgerichtlichen Verwaltungskontrolle setzte sich in größerem Umfang erst im Rahmen der preußischen Verwaltungsreform in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts durch, ohne daß sich jedoch eine Anknüpfung an die rheinischen Regelungen von 1818 nachweisen ließe. Immerhin ist es aber bemerkenswert, daß der erste Kontakt des preußischen Rechts mit dieser Idee schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts stattfand.

3. Die Entwicklung in Gesamtpreußen

In allen preußischen Staaten wurde der durch das Reglement von 1808 eingeführte Grundsatz, daß gegen Verfügungen

1) Bundestags-Drucksache III Wahlperiode Nr. 55 Anl., S. 38

2) Staatssekretär Dr. Anders, 47. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages vom 4. 2. 1959, Sten. Protokolle, S. 14/15

der Verwaltungsbehörden die ordentlichen Gerichte angerufen werden konnten, schon bald in einer Vielzahl von Einzelgesetzen durchlöchert¹⁾. Diese Entwicklung wurde eingeleitet durch das "Edikt wegen der Mühlen-Gerechtigkeit, und der Aufhebung des Mühlenzwanges, des Bier- und Branntweinzwangs in der ganzen Monarchie" vom 28. 10. 1810,²⁾ welches in seinem § 8 die Anrufung der Gerichte gegen Entscheidungen der Landespolizeibehörde beim Vollzug des Edikts ausschloß. Am 2. 11. 1810 folgte der Ausschluß des Rechtswegs gegen Entscheidungen der Regierungen in Gewerbeangelegenheiten³⁾.

Dies war der Beginn einer Flut von Einzelgesetzen mit ähnlichen Regelungen⁴⁾; bestehende Gesetze wurden justizfeindlich ausgelegt⁵⁾.

1842 wurde schließlich die gerichtliche Anfechtung aller polizeilichen Verfügungen ausgeschlossen⁶⁾, wenn die Klage nicht auf einen speziellen Rechtsstitel oder auf eine Verletzung des Privateigentums gegründet war, und durch eine Beschwerde an die vorgesetzte Behörde ersetzt.

Die justizfeindlichen Bestrebungen in Preußen entsprachen

1) Poppitz, AÖR Bd. 72, S. 185; Sellmann, S. 69

2) GS Pr 1810, S. 95

3) §§ 17, 24 des Edikts über die Einführung der allgemeinen Gewerbesteuer; GS Pr 1810, S. 79

4) vgl. die Übersicht in "Publicandum des Kammergerichts wegen der Fälle, in denen kein richterliches Verfahren eintritt" vom 27. 5. 1817, Kamtz Jahrbücher, Bd. 10, S. 274

5) vgl. Verwaltungsverfügung des königl. Ministeriums des Innern u. der Polizei vom 24. 2. 1836 (Verteilung der Kommunallasten), KamptzJahrbücher Bd. 47, S. 531; Entscheidung des Justizministe vom 24. 9. 1840(baupolizeiliche Angelegenheit), KamptzJahrbücher, Bd. 56, S. 146

6) Gesetz über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. 5. 1842, GS Pr 1842, S. 192

einer allgemeinen Tendenz in den größeren deutschen Staaten. Zwar beschloß die Frankfurter Nationalversammlung am 20. 12. 1848 die "Grundrechte des Deutschen Volkes", die in § 49 folgende Regelung enthielten¹⁾:

Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.
Der Polizei steht keine Strafgerichtsbarkeit zu.

Dieser Grundrechtskatalog wurde jedoch, obwohl als Reichsgesetz erlassen, von Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen und Hannover abgelehnt²⁾.

Auch als die von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossenen Grundrechte Teil der am 28. 3. 1853 abschließend beratenen Reichsverfassung³⁾ wurden, konnten sie infolge des Auseinanderbrechens der Nationalversammlung im Streit über die sogenannte "Österreichische Frage" keine weitergehenden politischen Wirkungen entfalten.

Gleichzeitig mit der Nationalversammlung war man in Preußen damit beschäftigt, eine neue Verfassung zu erarbeiten.

Am 31. 1. 1850 wurde die "Verfassungsurkunde für den preußischen Staat" von dem König in Übereinstimmung mit den beiden Kammern unterzeichnet⁴⁾.

Art. 96 dieser Verfassung, der sich mit der Kompetenz der

1) Sellmann, S. 79; Menger, Rdnr. 269

2) Bornhak, S. 406

4) abgedruckt in GS Pr. 1850, S. 17; bereits am 5. 12. 1848 hatte der König - infolge eines Streits mit der Nationalversammlung - diese aufgelöst und eine provisorische Verfassung erlassen

3) abgedruckt bei Durig/Rudolf, S. 51

Gerichte und Verwaltungsbehörden befaßte, lautete:

Die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden wird durch das Gesetz bestimmt. Ueber Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden entscheidet ein durch das Gesetz bezeichneter Gerichtshof.

Die Verweisung auf bestehende Gesetze in Art. 95 bedeutete eine Zementierung des vorgegebenen Zustandes¹⁾.

Zu wesentlichen Änderungen²⁾ beim Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen führte erst die Verwaltungsreform von 1872.

1) Oppenhoff, Anm. 21 zum Reglement vom 26. 12. 1808

2) Eine gewisse Abkehr von der Justizfeindlichkeit wird auch schon in dem "Gesetz, betreffend die Erweiterung des Rechtsweges" vom 24. 5. 1861 (GS Pr. 1861, S. 241) deutlich, dessen Anwendungsbereich jedoch sehr beschränkt war.

III. Das Beschlußverfahren vor den Kreis- und Stadtausschüssen

1. Grundlagen der Reformgesetzgebung

Die Jahre zwischen 1872 und 1887 brachten Preußen umwälzende Reformen auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation und des Rechtsschutzes gegen Verwaltungsmaßnahmen. Wegbereiter dieser Reformen war das liberal-konstitutionelle Gedankengut, das nach der Märzrevolution von 1848 ganz Deutschland überschwemmt hatte. Die Umsetzung dieser Ideen durch eine Verwaltungsreform ließ jedoch infolge der wechselhaften Ereignisse in den fünfziger und sechsziger Jahren des vorigen Jahrhunderts auf sich warten.

Außere und innere Ereignisse ließen den preußischen Staat in dieser Zeit nicht zur Ruhe kommen; beispielhaft genannt seien hier nur die Krise des Zollvereins (1852 - 1854), die Übernahme der Regentschaft durch Wilhelm den Ersten (1858), der Verfassungskonflikt von 1862, der deutsch-dänische Krieg (1864), der deutsche Krieg (1866) und der deutsch-französische Krieg (1870/71).

Zwischenzeitlich waren die konservativen Kräfte in Preußen wieder erstarkt¹⁾ und verhinderten die von den Liberalen angestrebte Kontrolle der Verwaltung durch die ordentlichen Gerichte.

Man einigte sich schließlich darauf, die Verwaltungskontrolle in die Hände von neuzuschaffenden Kreisaus-

1) Gliss, S. 14

schüssen und Bezirksverwaltungsgerichten zu legen, wobei die Unparteilichkeit dieser Gremien durch eine starke Laienbeteiligung gesichert werden sollte¹⁾.

Dieser Kompromiß war im wesentlichen das Werk Rudolf von Gneists, der - beeinflußt durch seine Studien der kommunalen Selbstverwaltung in England - die Beteiligung von Bürgern (= Laien) als wesentliches Element öffentlicher Verwaltung immer wieder hervorhob²⁾.

Gneist wollte die ehrenamtlich tätigen Laien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft einschalten und sah die Selbstverwaltung als Heilmittel für das geschwundene Vertrauen zwischen Staat und Gesellschaft³⁾.

Aber nicht nur bei der Einbeziehung von Bürgern in die Entscheidungsgremien, sondern auch bei der Ausgestaltung des Klagerechts der von einer rechtswidrigen Verwaltungsmaßnahme betroffenen Einzelperson wies Gneist dem Bürger die Funktion eines Hüters der Rechtsordnung zu.

Das Verwaltungsrecht sei eine "objektive Rechtsordnung, welche auch unabhängig von Parteianträgen um des öffentlichen Rechts und Wohles willen zu handhaben ist"⁴⁾.

Gneist folgerte daraus, daß jede Kontrolle einer Staats-tätigkeit nicht nur dem Schutz des Einzelnen, sondern immer auch den der Gesamtheit bezwecken müsse.

Das Parteirecht innerhalb der Verwaltungskontrolle sei eine "secundäre", aus dem öffentlichen Recht abgeleitete Befugnis und nicht ein selbständiges Individualrecht, welches um des

1) zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens vgl. Stump, S. 26 ff.

2) Gliss, S. 13

3) Gneist, S. 279

4) Gneist, S. 270

Individuums willen anerkannt werde¹⁾. Dem durch eine rechtswidrige Verwaltungsentscheidung Betroffenen werde hauptsächlich deshalb ein Anfechtungsrecht gewährt, um damit dem gesamtstaatlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu dienen.

Diese Ansichten Gneists blieben schon zu seinen Lebzeiten nicht unwidersprochen.

So hat Insbesondere Sarwey den Schutz der Individualinteressen als vorrangige Aufgabe der Verwaltungsgerichte hervorgehoben²⁾. Die Rechtsprechung habe - abgesehen von der Strafrechtspflege - begrifflich nur den Zweck, die Interessen des Einzelnen gegen eine im Widerspruch mit der Rechtsordnung stehende Verletzung zu wahren³⁾, es gehe also primär um den Schutz subjektiver Rechte und nicht um eine Verwaltungskontrolle im Interesse des Staates. Dies sei gerade der Unterschied zwischen Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde, wobei letztere nur der Anlaß zur Überprüfung der Ausgangsentscheidung im Wege der Aufsicht sei.

Sarwey selbst sah sich damit allerdings nicht allzuweit von Gneist entfernt und führte die abweichenden Meinungen auf ein Mißverständnis zurück. Gneist verwechsle das Sarwey'sche System mit der Bähr'schen Einteilung von Gericht und Verwaltung⁴⁾, wonach Zweckmäßigkeitserwägungen im Bereich der Verwaltung gehören, während den Gerichten nur die objektive Rechtskontrolle vorbehalten sei⁵⁾. Gegen diese Einteilung wende Gneist mit Recht ein, daß sie den Bereich der Verwaltung zu stark einenge. "Der berechtigte, im Wesen des Staates begründete Anspruch der Verwaltung auf ein freies Gebiet der Selbstbestimmung (sei) in viel weitergehendem Umfang zu wahren, als im Privatrecht das freie Gebiet der Selbstverwaltung des Einzelnen⁶⁾".

1) Gneist, S. 271

2) Sarwey, Das öffentliche Recht, S. 405

3) Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 153

4) Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 163

5) S. 52

6) Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 163

Bei seiner Auseinandersetzung mit dem Gneist'schen Gedankengut übersieht Sarwey, daß die Auffassungen der beiden Juristen nicht erst über den Umfang des ausschließlich der Verwaltung zugewiesenen Entscheidungsraums auseinandergehen, sondern daß schon über die Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit keine Einigkeit bestand.

Sarwey stellte den Rechtsschutz des Einzelnen in den Vordergrund, während Gneist die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung anstrebte. Da aber für Gneist das Klagerecht des Bürgers unabdingbar erforderlich war, um das angestrebte Ziel zu erreichen und andererseits mit dem von Sarwey geforderten subjektiven Rechtsschutz auch immer eine objektive Verwaltungskontrolle verbunden war, waren die praktischen Auswirkungen des Streits gering¹⁾.

Die Reformen in Preußen erstreckten sich zunächst nur auf die östlichen Provinzen (Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien Sachsen und die Hohenzollerschen Lande), was damit zusammenhing, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit "gleichsam beiläufig mit der Kreisordnung eingeführt wurde"²⁾.

Ein Bedürfnis zur Veränderung der Kreisverfassung, so wurde im Gesetzgebungsverfahren argumentiert³⁾, bestehe jedoch nur in den östlichen Provinzen. Gerade für die neuerworbenen Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen Nassau, die erst im Jahre 1867 eine Kreisverfassung nach altpreußischem Muster erhalten hatten⁴⁾, sei Kontinuität

1) Skouris, S. 26, 27

2) Loening, S. 294

3) vgl. Schoen, S. 373

4) Schoen, S. 371

wichtiger als die geplanten Reformen.

Diese Gründe für die Einschränkung des Geltungsbereiches der Kreisordnung von 1872 hält Stump¹⁾ zu Recht für vordergründig.

In Wahrheit hatte man Bedenken, der mit der Übertragung vielfältiger staatlicher Aufgaben an die Kreise verbundene Machtzuwachs auf lokaler Ebene würde die Kontrolle der erst 1866 annektierten Provinzen und des nicht unbedingt preußenfreundlich gesinnten Rheinlands und Westfalens erschweren.

2. Aufbau und Verfahren der preußischen Verwaltungsggerichtsbarkeit

a) Die preußische Verwaltungsggerichtsbarkeit nach der Kreisordnung von 1872

Um den Blick für die Besonderheiten des - für die vorliegende Arbeit besonders interessanten - Beschlußverfahrens vor den preußischen Kreis- und Stadtausschüssen zu schärfen, soll zunächst der Aufbau und das Verfahren der preußischen Verwaltungsggerichte nach der Reform von 1872 kurz dargestellt werden²⁾.

Die Kreisordnung³⁾ sah ein zweistufiges Verwaltungsggerichtsverfahren vor, wobei die Entscheidung in der ersten Instanz den Kreisausschüssen übertragen wurde, während die Berufung an das Bezirksverwaltungsgericht ging.

1) Stump, S. 3 Fn. 49

2) zum Verwaltungsaufbau insgesamt: v. Bismarck, Hartmanns Zschr. V, S. 561 - 571

3) Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien u. Sachsen vom 13. 12. 1872, GS Pr 1872, S. 661 ff.

Der Kreisausschuss bestand aus dem Landrat als Leiter der Kreisverwaltung und sechs aus der Mitte der Kreisversammlung gewählten Mitgliedern (§ 131 KrO 1872).

Er war das Ausführungsorgan der Kreisverwaltung¹⁾ und hatte zum Beispiel die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen (§ 134 Ziff. 2 KrO 1872).

Neben dieser allgemeinen Verwaltungstätigkeit entschied er die abschließend aufgezählten "streitigen Verwaltungssachen" (vgl. § 140 KrO 1872).

Hierbei richtete sich das Verfahren nach §§ 140 - 166 KrO 1872 und dem Regulativ zur Ordnung des Geschäftsgangs bei den Kreisausschüssen²⁾.

Wesentliche Verfahrensmaximen waren

Mündlichkeit (§ 144 KrO 1872),

Amtsermittlung (§ 146 KrO 1872),

Öffentlichkeit (§ 15= KrO 1872) und

Dispositionsmaxime (§ 149 II KrO 1872).

Außerdem war die Möglichkeit der Beiladung (§ 149 III KrO 1872) und der Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen (§ 146 I KrO 1872) vorgesehen.

Neben den Kreisen ließ die Kreisordnung von 1872 auch die Bildung von kreisfreien Städten (§ 4 KrO, sogenannte "Stadtkreise") zu.

Die Stadtverwaltung hatte dann nach den § 169 ff. KrO 1872

1) Schoen, S. 403

2) vom 20. 11. 1873, Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den königlich-preußischen Staaten 1873, S. 318 f.

bestimmte Aufgaben der Kreise wahrzunehmen, wozu jedoch nicht das Gebiet der streitigen Verwaltungssachen zählte¹⁾.

Gegen die Entscheidungen des Kreisausschusses in streitigen Verwaltungsangelegenheiten konnten alle Beteiligten, aber auch der Vorsitzende des Kreisausschusses Berufung einlegen (vgl. § 155 KrO 1872).

Berufungsgericht war das Verwaltungsgericht auf der Ebene des Regierungsbezirks, seine Zusammensetzung richtete sich nach den Vorschriften, die für die bereits bestehenden "Deputationen für das Heimatwesen" galten und deren Aufgaben das Verwaltungsgericht mitübernahm (§§ 187, 188 KrO i.V.m. §§ 41 - 43 des Gesetzes betreffend die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz)²⁾.

Das Bezirksverwaltungsgericht bestand aus einem Beamten mit der Befähigung zum Richteramt, einem Beamten mit der Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst und drei von der Provinzialvertretung aus den Anwohnern des Regierungsbezirks zu wählenden Laien.

Die 1872 in den östlichen Provinzen eingeführte Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde bereits durch das "Gesetz, betreffend

1) Der Wortlaut der § 169 f. KrO 1872 ist hinsichtlich der streitigen Verwaltungssachen unklar. Ausdrücklich für nicht anwendbar erklärt sind nur die Vorschriften des zweiten Abschnitts des ersten Teils, d.h. die Verwaltungsstreitsachen nach §§ 8, 19 KrO (§ 169 II KrO) und § 135 I - VIII, XII KrO (§ 170 KrO). Alle anderen in der KrO genannten Streitigkeiten konnten jedoch in den Stadtkreisen nicht vorkommen, da sie nur die Angelegenheiten von Landgemeinden, Gutsbezirken oder Amtsbezirken betrafen, die es in den Stadtkreisen nicht gab (vgl. Schoen, S. 378, Fn. 4). Eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß es in den Stadtkreisen selbst keine Verwaltungsgerichtsbarkeit gab, machte jedoch der Stadtkreis Magdeburg (vgl. hierzu § 171 f. KrO 1872).

2) vom 8. 3. 1871, GS Pr. 1871, S. 130 f

die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren" vom 3. 7. 1875¹⁾ reformiert.

Insbesondere wurden die Verfahrensvorschriften überarbeitet und ein Oberverwaltungsgericht eingerichtet (§ 17 VVG). Dieses Oberverwaltungsgericht war Berufungsinstanz für die erstinstanzlichen Urteile und Revisionsinstanz für die zweitinstanzlichen Urteile der Bezirksverwaltungsgerichte (§ 5 VVG). Über die erstinstanzliche sachliche Zuständigkeit von Kreisausschuß, Bezirks- und Oberverwaltungsgericht enthielt das VVG keine Regelungen; deren Bestimmung wurde ausdrücklich einem besonderen Gesetz vorbehalten (§ 3 VVG). Die Regelungslücke schloß das "Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsberich der Provinzialordnung vom 29. 6. 1875²⁾ vom 26. 7. 1876.

Es enthielt jedoch nicht nur Vorschriften über die sachliche Zuständigkeit, sondern konstituierte auch die Stadtausschüsse und das Beschlußverfahren. Gemäß § 5 Kompetenzgesetz wurde in jedem Stadtkreis ein Stadtausschuß gebildet, welcher aus dem Bürgermeister bzw. seinem Stellvertreter und vier von dem Magistrat aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern (§ 6 KomptG), bzw. bei Städten ohne Magistrat, vier von der Stadtverordnetenversammlung gewählten Gemeindebürgern (§ 8 KomptG) bestand³⁾.

1) GS Pr. 18 75, S. 375 f.

2) GS Pr. 1876, S. 297; sogenanntes "Kompetenzgesetz"; die Provinzialordnung (GS Pr. 1875, S. 297) galt in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen

3) Diese Unterscheidung war nötig, da nach § 72 der preußischen Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. 5. 1852 (GS PR. 1853, S. 261) in Städten mit weniger als 2500 Einwohnern die Funktion des Magistrats vom Bürgermeister allein wahrgenommen werden konnte. Bureausystem im Gegensatz zum Kollegialsystem, vgl. Schoen, S. 118

Der Stadtausschuß war in den abschließend aufgezählten Fällen an Stelle des Kreisausschusses die Entscheidung der streitigen Verwaltungsangelegenheiten zuständig.

3. Das Beschlußverfahren

- a) Die Zuständigkeit der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse als Beschlußbehörden nach dem Zuständigkeitsgesetz v. 1876

Interessanter noch als die Schaffung der Stadtausschüsse ist für die vorliegende Arbeit die Einrichtung eines Beschlußverfahrens durch die §§ 15 f. des Zuständigkeitsgesetzes von 1876. Bei den Beschlußsachen handelte es sich um eine Mischung von Verwaltungsjurisdiktion und der üblichen Verwaltungstätigkeit¹⁾. Bevor im Rahmen eines Vergleichs mit den heutigen Stadt- und Kreisrechtsausschüssen näher auf die Rechtsnatur des Beschlußverfahrens eingegangen wird, sollen hier zunächst seine gesetzlichen Grundlagen dargestellt werden.

Erstinstanzlich zuständig waren - wie im Verwaltungsstreitverfahren - die Kreis- und Stadtausschüsse (§ 15 KomtG). Die Zugehörigkeit einer Angelegenheit zum Verwaltungsstreit- oder zum Beschlußverfahren richtete sich danach, ob das Gesetz in den einschlägigen Vorschriften von der Entscheidung in streitigen Verwaltungssachen, von der Erledigung einer Angelegenheit im Streitverfahren, durch Endurteil oder einer Klage vor dem Stadt-/ Kreisrechtsausschuß sprach - dann Verwaltungsstreitverfahren, § 12 - oder die Angelegenheit dem Beschluß des Stadt-/ Kreisrechtsausschusses unterstellte oder sonst zur Erledigung als Verwaltungssache an den Ausschuß überwies -

1) Gneist, S. 395

dann Beschlusache (§ 15 KomptG).

Das Beschlußverfahren erstreckte sich auf vielfältige, im KomptG jedoch abschließend aufgezählte Sachgebiete.

Es fällt auf, daß die Rechtsschutzgewährung für den Bürger zunächst nur in sehr geringem Maße zu dem Aufgabenbereich der Ausschüsse als Beschlußbehörden gehörte und hiermit auch nur die Kreisausschüsse befaßt waren¹⁾:

- Nach § 59 KomptG entschieden sie über Beschwerden gegen Verfügungen der Amtsvorsteher in nichtpolizeilichen Angelegenheiten. Das Amt des Amtsvorstehers war bei der Reform der kommunalen und polizeilichen Verhältnisse auf dem Lande im Zuge der Kreisordnung von 1872 eingerichtet worden, um die Landgemeinden aus der Abhängigkeit von den Gutsherrschaften zu lösen. Die bisher von der Gutsherrschaft ausgeübte Polizei wurde auf Amtsvorsteher übertragen, welche sie im Namen des Königs ehrenamtlich verwalteten²⁾.

Daneben konnten dem Amtsvorsteher jedoch durch übereinstimmenden Beschluß der zum Amtsbezirk gehörenden Gemeinden und Gutsbezirke auch beliebige Kommunalangelegenheiten zur Erledigung überwiesen werden (§ 53 KrO 1872).

Nur Entscheidungen im Rahmen dieser übertragenen Aufgaben sind in § 59 KomptG angesprochen, während gegen die polizeilichen Maßnahmen der Amtsvorsteher nach §§ 30, 31 KomptG wahlweise Beschwerde an den Landrat oder Klage beim Kreis- aussch erhoben werden konnte.

1) Es handelt sich hierbei immer um Angelegenheiten der untergeordneten Gemeinden, Gutsbezirke und Amtsbezirke, die es naturgemäß in den Städten nicht gab.

2) Braunbehrens, S. 9

Da die Landgemeinden von ihrer Befugnis, kommunale Aufgaben an die Vorsteher zu delegieren, kaum Gebrauch machten¹⁾, lief auch die Überprüfungskompetenz der Kreisausschüsse nach § 59 KrO meist leer.

- Nach § 65 KomptG entschieden die Kreisausschüsse bei Reklamationen über die Heranziehung zu Kreisabgaben. Hierbei handelte es sich um ein echtes Vorverfahren zum Verwaltungsstreit, denn gegen den Beschluß konnte Klage beim Bezirksverwaltungsgericht erhoben werden, während grundsätzlich nach § 24 KomptG Beschlüsse der Ausschüsse nur mit den Beschwerden an den Bezirksrat angefochten werden konnten.
- Schließlich beschlossen die Kreisausschüsse noch über die Beschwerden von Bürgern gegen die Verfügungen der ländlichen Ortsarmenverbände wegen der Gewährung von Armenunterstützung (§ 75 Ziff. a).

Der Hauptaufgabenbereich der Ausschüsse lag auf dem Gebiet der inneren Verwaltung im eigentlichen Sinne. Die Kreisausschüsse waren Aufsichtsbehörden für die nachgeordneten Landgemeinden, Gutsbezirke und Amtsbezirke (§ 60 KomptG), Sparkassen und Standesbeamten in den Landgemeinden (§§ 152, 160 KomptG).

Daneben wies ihnen das Kompetenzgesetz von 1876 noch eine Fülle von einzeln aufgezählten kommunalrechtlichen Kontrollfunktionen zu²⁾.

1) Schoen, S. 351

2) beispielhaft genannt seien hier nur Beschluß über Kostenentschädigung der Amtsvorsteher (§50 KomptG), Genehmigung von Grundstücksveräußerung durch Landgemeinden (§ 43), Bestätigung von Gemeindebeschlüssen (§42), Entscheidungen über die zwangsweise Einführung von Sanitätseinrichtungen usw.

Schließlich erteilten Stadt- oder Kreisausschuß gemäß § 128 KomptG Gewerbekonzessionen, führten Aufsicht über die Fischereigenossenschaften (§ 118) und setzten im Streitfall¹⁾ die Höhe des Wasserstandes bei Stauwerken vorläufig fest²⁾ (§ 99).

- b) Das System, nach dem die einzelnen Angelegenheiten auf das Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren verteilt wurden

Wenn auch die Verteilung der Zuständigkeiten des Kreisausschusses auf das Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren einen willkürlichen und ungeordneten Eindruck macht³⁾, so lag ihr doch ein klares, dogmatisch untermauertes System zu Grunde.

Der Vater dieses Systems war Otto Bähr, der in seiner Monographie "Der Rechtsstaat" der Verwaltung den weiten Bereich der Zweckmäßigkeitserwägungen zugewiesen hatte, da sie ihrer Funktion entsprechend das Gemeinwohl zu fördern habe, während es Aufgabe der Gerichte nur sei, die Staatstätigkeit vom objektiven Standpunkt des Rechts aus zu kontrollieren⁴⁾.

Ermessensentscheidungen waren danach eine ausschließliche Domäne der Verwaltung, während die Gerichte nur die

1) Für diese Festsetzung war - solange kein Streit entstand - ein von dem Stadt/Kreisausschuß ernannter Kommissar zuständig.

2) weitere Zuständigkeiten der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse: §§ 97, 102, 123, 162 KomptG

3) Zorn VerwArch Bd. 2, S. 139

4) Bähr, S. 90, 108, vgl. aber auch schon Kuhn (1843), S. 7

(nach Bährs Ansicht "strikten") Gesetze zu subsumieren hatten.

Da bereits Österreich bei der Schaffung einer eigenen Verwaltungsrechtspflege Bährs System übernommen hatte¹⁾ und seine Ideen auch in der französischen und württembergischen Gesetzgebung Niederschlag gefunden hatten²⁾, ist es nicht verwunderlich, daß man auch in Preußen - dem Zeitgeist folgend - darauf zurückgriff.

Der Berichterstatter der zur Beratung des KomptG von 1876 vom preußischen Abgeordnetenhaus eingerichteten Kommission, Lasker, führte im Parlament aus³⁾:

"Aber die Idee ist unverkennbar, wo die Verwaltungsstreitsache anfängt. Wo der Staat erklärt, er lasse die in Betracht kommenden Befugnisse und Pflichten der Privatpersonen und Gemeinden, soweit sie Rechtspersonen darstellen, gelten als Befugnisse und Pflichten, welche in dem eigentümlichen Rechtskreis dieser Personen fallen, da ist für die Entscheidung des Streitfalls ein richterliches Verfahren geboten, aber die Entscheidung wird den ordentlichen Gerichten entzogen und den Verwaltungsgerichten überwiesen, sobald die "öffentliche Gewalt"⁴⁾ in ihrer Ausübung der Staatssouveränität von dem Ausfall der Entscheidung berührt wird.

1) Mueller, S. 90

2) Mueller, S. 92

3) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die allerhöchste Verordnung vom 8. Januar 1876 einberufenen beiden Häuser des Landtages; Haus der Abgeordneten Bd. 1; 20. Sitzung vom 4. März 1876, S. 441

4) Die Worte "öffentliche Gewalt" fehlen - offensichtlich in Folge eines Redaktionsversehens - in dem stenographischen Bericht. Stump (S. 141) und Mueller (S. 86) haben sie bei der Wiedergabe des Zitats eingefügt, allerdings ohne dies kenntlich zu machen.

Als zweite Voraussetzung tritt jedoch hinzu, daß das Gesetz eine objektiv findbare Regel für die Entscheidung darbietet."

Damit war der Bereich der Verwaltungsstreitsachen
- zumindest theoretisch - klar umrissen.

Es mußten einerseits subjektiv öffentliche (d.h. die Staatsinteressen tangierende) Rechte und Pflichten des Betroffenen im Streit sein, andererseits mußten diese Rechte und Pflichten unmittelbar und ohne daß es auf Zweckmäßigkeitserwägungen ankäme aus dem Gesetz ableitbar sein.

Mit der ersten Bedingung sollten die privatrechtlichen Streitigkeiten ausgeschlossen werden, während die zweite Einschränkung die Abgrenzung zu den Beschlußsachen bezweckte.

Gerade die letztgenannte Abgrenzung von Ermessens- und Rechtssachen wurde jedoch von dem Gesetzgeber oft durchbrochen.

Ein gutes Beispiel hierfür sind diejenigen Beschlußangelegenheiten, die nur mit einem Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden konnten¹⁾.

Hier konnte ein und dieselbe Angelegenheit zunächst als Beschluß- und dann als Verwaltungsstreitsache verhandelt werden, wobei der Überprüfungsmaßstab in beiden Verfahren gleich war.

Zorn begründet diese Abweichung vom System aus praktischer Notwendigkeit²⁾; der Gesetzgeber habe "neben der ratio

1) vgl. §§ 47, 56, 65, 104, 128 KomptG 1876 und die näheren Erläuterungen der Rechtsmittel des Beschlußverfahrens auf S.

2) Zorn, S. 587

juris auch noch die ratio utilitatis modifizierend" einwirken lassen.

Stump hält dagegen die Heranziehung des Bähr'schen Systems für die Abgrenzung von Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren durch den preußischen Gesetzgeber nur für einen Deckmantel zur Durchsetzung der jeweiligen politischen Interessen¹⁾.

Bei der Auseinandersetzung über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbehörden habe man unter Verschleierung der eigentlichen politischen Motive "auf die Metaebene" einer Erörterung schwieriger dogmatischer Zuordnungsfragen ausweichen können. So sei es auch zu erklären, daß der Bähr'sche Grundgedanke nicht überall im Gesetz Niederschlag gefunden habe.

Stump hat mit seiner Vermutung sicherlich einen der Gründe für die häufige Durchbrechung des Systems durch den preußischen Gesetzgeber aufgedeckt, es muß jedoch bezweifelt werden, daß der Gesetzgeber die Bähr'sche Dogmatik bewußt nur als Vehikel zur Verdeckung der politischen Auseinandersetzung eingesetzt hat. Die vorangegangene Übernahme des Systems in Österreich, Württemberg und - mit Abstrichen - auch Frankreich läßt vermuten, daß man sich in Preußen eher vom Zeitgeist als vom politischen Kalkül leiten ließ.

Die zum Teil inkonsequente Zuordnung der Sachgebiete zum Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren läßt sich letztlich

1) Stump, S. 142

nicht auf eine einzige Ursache zurückführen, sondern ist Folge eines Konglomerates aus politischen, verwaltungspraktischen und im Zeitgeist liegenden Gründen.

- c) Die Zuständigkeit der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse als Beschlußbehörden nach dem Zuständigkeitsgesetz von 1883

Schon bald nach Inkrafttreten des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 wurden dessen Regelungen heftig kritisiert und insbesondere die Kompliziertheit des Verwaltungsaufbaus beklagt¹⁾.

Im Anschluß an diese Kritik setzte sich bei der Beratung des Organisationsgesetzes vom 26. 7. 1880²⁾ im preußischen Landtag die Überzeugung durch, daß eine Trennung von Ermessens- und reinen Rechtsfragen nicht durchführbar sei³⁾.

Zunächst blieb diese Erkenntnis jedoch ohne gesetzliche Folgen, da das Organisationsgesetz nur den Verwaltungsaufbau, nicht aber Zuständigkeitsfragen regelte. Es bedurfte noch einer Umfrage bei den Provinziallandtagen, bei der sich fünf der sechs Landtage für eine Aufgabe des geltenden Systems der Unterscheidung von Verwaltungsstreitsachen und Beschlußsachen aussprachen⁴⁾, bis auch die Regierung die vorgebrachten Ein-

1) Stump, S. 43 m.w.N. und Braunbehrens, S. 15

2) GS Pr. 1880, S. 291

3) Sten. Ber. des preuß. Landtags 1879 - 1880, Abgeordnetenhaus, Anlagen Bd. 2, S. 973 - 991 und Anlagen Bd. 4, S. 3110 f.

4) mitgeteilt von Mueller, S. 97

wände beherzigte.

Das Zuständigkeitsgesetz von 1876 wurde überarbeitet und neu gefaßt, wobei jedoch für die Zuordnung der Sachgebiete zu den verschiedenen Verfahren keine neuen dogmatisch untermauerten Abgrenzungskriterien gefunden wurden¹⁾. Für die Verteilung war maßgebend, welches Verfahren dem Gesetzgeber im Einzelfall angemessen erschien. So entstand das "Gesetz über die Zuständigkeiten der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden"²⁾, das am 1. August 1883 vom König unterzeichnet wurde.

Eine Gegenüberstellung der Vorschriften dieses Gesetzes und des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 soll einen Vergleich erleichtern:

KomptG 1883	KomptG 1876	Sachgebiet
§ 25	§ 40	Angelegenheiten der Landgem. und Gutsbezirke
§ 26	§ 41	
§ 31	§ 42	
§ 32 Ziff. 1,2		
§ 32 Ziff. 3	§ 44 Ziff. 1	
§ 32 Ziff. 4	§ 47	Armenangelegenheiten
§ 32 Ziff. 5		
§ 33 Ziff. 1-3		
§ 33 Ziff. 4	§ 43 Ziff. 3	
§ 41 Ziff. 2	§ 75	
§ 43 Ziff. 2	§ 76 Ziff. 1,2	Schulangelegenheiten
§ 45	§ 77 Ziff. 2	
§ 50	§ 80	
§ 65	§ 97	
§ 67	§ 99	
§ 68 Ziff. 1	§ 100	Einquartierungsangel. Wasserpolizei
§ 68 Ziff. 2	§ 102	

1) Drews, Bill, S. 21

2) GS Pr. 1883, S. 237 ff.

KomptG 1883	KomptG 1876	Sachgebiet
§ 69	§ 103	
§ 70	§ 104	
§ 74	§ 108	
§ 76	§ 110	
§ 77	§ 111	
§ 82 III		
§ 100	§ 118	Fischereipolizei
§ 104 Ziff. 1	§ 87	Jagdpolizei
§ 104 Ziff. 2		
§ 114	§ 128	Gewerbepolizei
§ 119	§ 133	
§ 139		Feuerlöschwesen
§ 140		
§ 145		Baupolizei
§ 151		Enteignungssachen
§ 154 III		Personenstand und Staatsangehörigkeit

Berücksichtigt wurden hierbei jedoch nur solche Angelegenheiten, die nach den Vorschriften des Zuständigkeitsgesetzes von 1883 dem Beschlußverfahren unterfielen.

Auffallend ist, daß durch die Reform viele Streitsachen, die bisher im Verwaltungsstreitverfahren zu erledigen waren, dem Beschlußverfahren überwiesen wurden.

Hierzu zählt die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden im schiedrichterlichen oder sühneamtlichen Vermittlungsverfahren (§ 43 Ziff. 1 KomptG 1883), Entscheidungen über die Anträge der Armenverbände gegen unterstützungspflichtige Angehörige (§ 43 Ziff. 2 KomptG 1883), über die Festsetzung des Wertes der Naturalien als Teil

des Einkommens der Elementarlehrer (§ 45 KomptG 1883), über Anträge auf Verschaffung der Vorflut oder auf Mitbenutzung einer Entwässerungsanlage (§ 68 KomptG 1883) und über Widersprüche gegen die von den Kommissaren für Entwässerungsanlagen entworfenen Pläne (§ 77 KomptG 1883).

Die angeführten Beispiele kennzeichnen eine Tendenz, das Beschlußverfahren mehr und mehr in die Streitentscheidung einzubinden.

Zum Ausgleich entlastete man den Kreisausschuß als Beschlußbehörde in den Bereichen der allgemeinen Kommunal- und Landesverwaltung. So wurde insbesondere die Aufsicht über Landgemeinden und selbständige Gutsbezirke, die nach § 60 des Kompetenzgesetzes von 1876 noch vom Ausschuß wahrzunehmen war, auf den Landrat als Ausschußvorsitzenden übertragen (§ 24 I KomptG 1883); nur in besonderen, gesetzlich angeordneten Fällen bedurfte er der Mitwirkung durch Laienmitglieder.

d) Das Verfahren in Beschlußsachen

Im Gegensatz zu den Verschiebungen im Zuständigkeitsbereich der Beschlußbehörden während der preußischen Verwaltungsreform ist bei den Verfahrensvorschriften eine Kontinuität festzustellen. Bereits das Kompetenzgesetz von 1876 beinhaltete die ersten, noch sehr groben Verfahrensrichtlinien, wobei in erheblichem Umfang auf Vorschriften der Kreisordnung von 1872 verwiesen wurde¹⁾.

1880 wurden dann im Zuge einer Überarbeitung der Verwaltungsorganisation auch die Vorschriften über das Beschlußverfahren genauer gefaßt²⁾ und schließlich durch das Gesetz

1) vgl. § 16 des KomptG 1876

2) Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. 7. 1880 GS Pr. 1880, S. 291

" über die allgemeine Landesverwaltung " vom 30. 7. 1883¹⁾ vervollständigt.

Um Wiederholungen zu vermeiden wird das Verfahren für Beschlußsachen im folgenden ausschließlich an Hand der Vorschriften des Landesverwaltungsgesetzes von 1883 untersucht; auf inhaltsgleiche Regelungen der vorhergehenden Gesetze wird in den Fußnoten hingewiesen.

Am deutlichsten zeigen sich die verfahrensrechtlichen Besonderheiten des Beschlußverfahrens bei einem Vergleich mit dem damaligen Verwaltungsstreitverfahren; die Unterschiede beginnen bereits bei der Art und Weise, wie das Verfahren in Gang kommen konnte.

Während das Verwaltungsstreitverfahren gemäß § 63 LVG immer durch das Einreichen einer Klageschrift eingeleitet wurde, muß man bei dem Beschlußverfahren differenzieren:

Soweit den Ausschüssen verwaltungsinterne Aufgaben zugewiesen waren, wie zum Beispiel die Aufsicht über nachgeordnete Behörden, konnte das Verfahren wegen des öffentlichen Interesses von Amts wegen betrieben werden, während Angelegenheiten mit unmittelbarer Bürgerbeteiligung, wie beispielsweise die Erteilung einer Genehmigung, einen Antrag des Betroffenen voraussetzten (vgl. §§ 89, 123, 128 KomptG 1876).

Wesentliches Kennzeichen des Beschlußverfahrens war der Grundsatz der Schriftlichkeit.

Gemäß § 119 LVG²⁾ fand eine mündliche Verhandlung - im Gegensatz

1) Pr. GS 1883, S.195, auch abgedruckt in von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen (Ausgabe 1930).Bd. 1 S.1

2) vgl. § 17 I KomptG 1876, § 52 OrgG 1880

zum Verwaltungsstreitverfahren - nur ausnahmsweise statt. Dies hatte zur Folge, daß das Beschlußverfahren weitgehend der Überprüfung durch die Öffentlichkeit entzogen war; nur die Laienbeteiligung sicherte eine gewisse Kontrolle der Verwaltung.

Außerdem indizierte der Grundsatz der Schriftlichkeit die Pflicht des Betroffenen, jegliche vielleicht für die Entscheidung erheblichen Tatsachen vorsorglich vorzutragen¹⁾.

Stump²⁾ weist zu Recht darauf hin, daß diese Verhandlungsform für den Bürger, der sich - wenn überhaupt - doch nur schwer schriftlich ausdrücken konnte³⁾, sehr nachteilig war.

Gemildert wurden die Härten der Eventualmaxime durch das in § 120 in Verbindung mit §§ 79, 76 LVG geregelte Amtsermittlungsprinzip.

Der Ausschuß hatte von sich aus den Sachverhalt zu erforschen und die nötigen Beweise zu erheben. Er konnte Zeugen und Sachverständige laden, für den Fall des Nichterscheins Zwangsmittel verhängen und eidliche Vernehmungen durchführen (§ 120 i.V.m. §§ 76 - 79 LVG).

Diese Beweiserhebungsrechte wurden den Beschlußbehörden allerdings erst durch das Landesverwaltungsgesetz von 1883

1) über die enge Verknüpfung von Eventualmaxime und Schriftlichkeit vgl. auch Josef Schulte, S. 11

2) Stump, S. 123

3) Braunbehrens (S. 53) teilt mit, daß es eine bekannte Tatsache sei, daß der größte Teil der Bevölkerung - wenigstens in den östlichen Provinzen - nicht im Stande sei, eine "einigermaßen den gesetzlichen und richterlichen Anforderungen entsprechende Klageschrift selbst aufzusetzen".

gewährt. Noch bei der Beratung des Organisationsgesetzes hatte man die Übertragung der Grundsätze über die formelle Beweisaufnahme auf das Beschlußverfahren mit der Begründung abgelehnt, daß sich dies nicht mit der Einordnung der Beschlußsachen als Verwaltungstätigkeit im eigentlichen Sinne vertragen würde. Da sich aber herausgestellt hatte, daß im Beschlußverfahren mangels Zwangsmittel-n die Ermittlungsbemühungen oft ergebnislos waren, ließ man später die dogmatischen Bedenken fallen¹⁾.

Ein Unterschied zwischen Beschlußverfahren und Verwaltungsstreitverfahren bestand auch hinsichtlich des Rechts, die zur Entscheidung berufenen Personen wegen Befangenheit abzulehnen.

Für das Verwaltungsstreitverfahren verwies § 61 LVG auf die "Bestimmungen der bürgerlichen Prozessgesetze über die Ausschließung und Ablehnung von Gerichtspersonen", womit die §§ 41 - 49 der 1876 in Kraft getretenen Zivilprozessordnung gemeint waren.

Gemäß § 41 ZPO war ein Richter kraft Gesetzes ausgeschlossen, wenn er selbst Partei, Bevollmächtigter, Beistand oder Vertreter der Partei, Zeuge oder Sachverständiger war, wenn er mit der Partei verheiratet, verwandt oder verschwägert war oder wenn er in einer früheren Instanz in der Sache mitgewirkt hatte, wozu jedoch nicht eine frühere amtliche Tätigkeit als Landrat oder Regierungspräsident

1) Friedrichs, Das Landesverwaltungsgesetz, Anm. 1 zu § 120

in dieser Sache zählte, § 61 II LVG.

Außerdem konnte ein Richter nach § 42 ZPO wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden.

Im Beschlußverfahren waren die Ausschließungsgründe bedeutend enger gefaßt.

Gemäß § 115 LVG¹⁾ war ein Ausschußmitglied von der Verhandlung ausgeschlossen, soweit sie ihn selbst oder eine mit ihm verwandte oder verschwägte Person betraf oder er in dieser Sache bereits anders als in amtlicher Eigenschaft tätig war.

Es fällt auf, daß nach dem Wortlaut des § 115 LVG kein Ausschlußgrund gegeben war, wenn der Gegenstand der Verhandlung den Ehegatten eines Ausschußmitgliedes betraf.

Diese Lücke wurde - soweit ersichtlich - in der zeitgenössischen Literatur und Rechtsprechung nicht erkannt; sie läßt sich nur historisch erklären.

Der Gesetzgeber hatte - als er die Ausschließungsgründe des

1) § 115. Betrifft der Gegenstand der Verhandlung einzelne Mitglieder der Behörde oder deren Verwandte und Verschwägte in auf- und absteigender Linie oder bis zum dritten Grade der Seitenlinie, so dürfen dieselben an der Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen. Ebenso wenig darf ein Mitglied bei der Beratung und Beschlußfassung über solche Angelegenheiten mitwirken, in welchen es in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat, oder als Geschäftsführer, Beauftragter oder in anderer als öffentlicher Stellung tätig gewesen ist; Gleichlautend: § 53 Org.G 1880 und § 16 II KomptG i.V.m. § 139 I und II KrO 1872

§ 139 I und II KrO 1872 formulierte - auf die Allgemeine Gerichtsordnung für die preußischen Staaten zurückgegriffen, die im 1. Teil, 2. Titel § 143 ¹⁾ die Ausschlußgründe regelte, ohne das Ehegattenverhältnis zu erwähnen.

Für die Allgemeine Gerichtsordnung war dies konsequent, da gemäß 1. Teil, 1. Titel § 16 AGO Ehefrauen ohne den Beitritt ihrer Männer nur in ganz engen Ausnahmefällen vor Gericht erscheinen konnten und deshalb der Mann fast immer an dem Prozess beteiligt war.

Bei der Übernahme dieser Regelung in das Organisationsgesetz von 1880 hatte man die Unstimmigkeit, die durch das zwischenzeitliche Inkrafttreten der ZPO entstanden war, nicht bemerkt und dieser Mangel hatte sich beim Landesverwaltungsgesetz fortgesetzt.

Gravierender als dieser Fehler war jedoch, daß die Beteiligten die zur Entscheidung berufenen Personen nicht wegen Befangenheit ablehnen konnten, wenn keiner der beschriebenen Ausschließungsgründe vorlag.

Dies war für den Betroffenen ein echter Nachteil im Vergleich zum Verwaltungsstreitverfahren²⁾.

Im Beschlußverfahren wie im Verwaltungsstreitverfahren ent-

1) zitiert nach der Ausgabe Berlin 1831

2) Stump, S. 125; Mueller, S. 115

schieden die Ausschüsse in sachlicher¹⁾, nicht jedoch in persönlicher Unabhängigkeit. Die hauptamtlichen Ausschußmitglieder unterlagen als Beamte dem "Gesetz, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand"²⁾. Für die gewählten Mitglieder bestimmte § 39 I LVG³⁾ immerhin die Anwendbarkeit von § 2 dieses Gesetzes (Disziplinarvergehen).

Von persönlicher Unabhängigkeit konnte also keine Rede sein; hätte der Gesetzgeber sie gewollt, so hätte er die Ausschußmitglieder dem "Gesetz betreffend die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand"⁴⁾ vom 7. 5. 1851 unterwerfen können.

-
- 1) Berner in von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, 24. Aufl., 1. Band, Vorbem zu §§ 115 ff. LVG; Friedrichs Anm. 3 zu § 119 LVG
 - 2) vom 21. 7. 1852 GS Pr. 1852, S. 465 ff; Für die städtischen Bürger (insbesondere Bürgermeister) ergab sich die Anwendbarkeit des Disziplinargesetzes aus § 20 des "Gesetzes über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden für den gesamten Umfang der Monarchie" vom 1. 8. 1883 (GS Pr. 1883, S. 237 ff.). Stump (S. 69) irrt, wenn er annimmt, für Bürgermeister und Landräte würde das Disziplinargesetz von 1852 nicht gelten; vgl. auch Berner in von Brauchitsch 24. Aufl. Anm. zu § 14 LVG
 - 3) wortgleich mit § 33 OrgG, 11 I KomotG
 - 4) GS Pr. 1851, S. 218

e) Die Rechtsmittel im Beschlußverfahren

Gegen die im Beschlußverfahren getroffenen Entscheidungen der Stadt- und Kreisausschüsse konnte nach § 121 LVG¹⁾ innerhalb von zwei Wochen Beschwerde an den Bezirksausschuß erhoben werden.

Dieser bestand aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, je einem Beamten, der zum Richteramt bzw. zum höheren Verwaltungsdienst befähigt war und vier Anwohnern des Regierungsbezirks (§ 28 LVG).

Wie der Kreisausschuß hatte auch der Bezirksausschuß eine Zwitterstellung, da er sowohl erst²⁾ und zweitinstanzliche Beschlußbehörde als auch als Verwaltungsgericht tätig werden konnte (§ 82 LVG).

Diese Doppelstellung des Bezirksausschusses war allerdings erst durch das Landesverwaltungsgesetz von 1883 geschaffen worden, um auf diesem Weg den komplizierten Behördenaufbau zu vereinfachen³⁾.

Bis dahin existierten auf der Ebene des Regierungsbezirks ein Bezirksverwaltungsgericht für die Streitsachen und - davon getrennt - ein Bezirksrat für die Beschlußsachen⁴⁾.

Die zweitinstanzlichen Entscheidungen der Bezirksausschüsse in Beschlußsachen waren endgültig, während ihre erstinstanzlichen Entscheidungen mit der Beschwerde an den Provinzialrat angefochten werden konnten⁵⁾.

1) ähnliche Regelungen enthielten die §§ 24, 25 KomptG 1876 und § 55 OrgG 1880

2) vgl. §§ 2, 8, 12, 14, 16 III, 17 etc. KomptG 1883

3) vgl. § 153 LVG; zu den Auseinandersetzungen wegen der Verschmelzung: Stump, S. 43 ff.

4) Bezirksrat: § 27 OrgG 1880; § 24 II KomptG 1876, Bezirksverwaltungsgericht: § 9 VVG 1875

5) vgl. § 121 LVG und wortgleich § 24 KomptG 1876, § 55 OrgG 1880

Die hierauf gefaßten Beschlüsse des Provinzialrates unterlagen keiner weiteren Anfechtung, wenn man die Aufhebungsklage nach § 126 LVG einmal außer Betracht läßt¹⁾.

Der Provinzialrat bestand gemäß § 10 LVG aus dem Oberpräsidenten (=Präsidenten der Provinz), einem höheren Verwaltungsbeamten bzw. dessen Stellvertreter und fünf gewählten provinziänsässigen Bürgern.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß grundsätzlich nur Kreis-, Stadt- oder Bezirksausschüsse erstinstanzliche Entscheidungen treffen konnten und gegen diese Beschlüsse jeweils die Beschwerde an ein bei der nächsthöheren Verwaltungsbehörde angesiedeltes Beschlußgremium gegeben war, das dann endgültig entschied.

Die Rechtsmittelfrist wurde im Landesverwaltungsgesetz einheitlich auf zwei Wochen festgesetzt²⁾.

Die Beschwerde sollte bei der Ausgangsbehörde, deren Beschluß angefochten wurde, eingereicht werden³⁾ und hatte nach § 53 LVG aufschiebende Wirkung. Dieser Suspensiv-effekt gewährte dem Betroffenen allerdings nur einen sehr beschränkten Schutz, denn die Ausgangsbehörde konnte die angefochtene Entscheidung trotzdem zur Ausführung bringen, wenn sie es nach ihrem Ermessen im Allgemeininteresse für notwendig hielt.

Ein Rechtsmittel gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung gab es nicht⁴⁾.

Beschwerdeberechtigt waren sowohl die Verfahrensbeteiligten als auch der Vorsitzende des Ausschusses⁵⁾, soweit er eine

1) vgl. hierzu S.68

2) § 121 LVG und § 51 LVG; so auch schon § 55 OrgG 1880, während § 25 KomptG 1887 noch eine 21-tägige Frist vorsah

3) § 122 I LVG

4) OVG 45, S. 303; 50, S. 177

5) vgl. § 123 LVG und § 57 OrgG (1880)

Anfechtung aus Gründen des öffentlichen Interesses für geboten hielt und seine Absicht sofort dem Ausschuß mitteilte. Das Anfechtungsrecht des Vorsitzenden zeigt die Angst des Gesetzgebers, die Laienbeisitzer könnten nicht genügend Verständnis für die Probleme der Verwaltung entwickeln und allzu bürgerfreundlich entscheiden.

Die gleiche Befürchtung fand auch Niederschlag in § 126 des Landesverwaltungsgesetzes von 1883¹⁾.

Nach dieser Norm konnten der Oberpräsident²⁾ endgültige Beschlüsse des Provinzialrathes, der Regierungspräsident endgültige Beschlüsse des Bezirksausschusses und der Landrat bzw. der Vorsitzende des Kreis- oder Stadtausschusses endgültige Beschlüsse dieser Behörden durch eine Klage beim Obergericht unbefristet und mit aufschiebender Wirkung anfechten. Hierbei verstand man den Begriff "endgültig" in einem abstrakten Sinne³⁾; es genügte also nicht, daß ein Beschluß im konkreten Einzelfall, z.B. wegen Ablaufs der Beschwerdefrist, unanfechtbar geworden war⁴⁾.

Gemeint waren nur diejenigen Ausschußentscheidungen, deren Unanfechtbarkeit auf Grund gesetzlicher Vorschriften von vorneherein feststand⁵⁾.

Die so konzipierte Aufsichtsklage ergänzte sich mit dem Beschwerderecht des Ausschußvorsitzenden nach § 123 LVG, so daß sichergestellt war, daß die Verwaltung gegen

1) wortgleich mit § 60 OrgG, regelungsgleich mit § 18 KomptG (1876)

2) so nannte man den Leiter der Provinzregierung

3) von Brauchitsch I, 24. Aufl., Anm. 2 zu § 126; Pr. OVG 70, S. 379

4) Jebesen, Pr. VwBl. 1901, S. 441

5) vgl. Z.B. §§ 40, 41, 43 Ziff. 1, 67 I, 69, 77 I 1. Alt., 78 I 1. Alt., 107, 154 III Zuständigkeitsgesetz 1883

ihrer Ansicht nach rechtswidrige Ausschußentscheidungen immer mit der Beschwerde oder der Anfechtungsklage vorgehen konnte.

Allerdings gab es neben den unanfechtbaren und den mit der Beschwerde angreifbaren Ausschußentscheidungen noch eine dritte Gruppe. Dies waren Beschlußsachen, die mit einem Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden konnten und bei denen deshalb die oben genannten Kontrollbefugnisse des Ausschußvorsitzenden versagten. Gerade diese dritte Gruppe ist für die vorliegende Arbeit besonders interessant, da sie die Nahtstelle zwischen Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren repräsentiert.

Hier entschied zunächst der Kreis-, Stadt- oder Bezirksausschuß als Beschlußbehörde und, wenn der Betroffene mit der Entscheidung nicht zufrieden war, konnte er Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren stellen. In diesem Fall mußte das gleiche Gremium über die Sache noch einmal als Verwaltungsgericht befinden.

Für den Betroffenen hatte dies den Vorteil, daß ihm noch drei verwaltungsgerichtliche Instanzen offen standen (Kreisausschuß und Bezirksausschuß als Verwaltungsgerichte und OVG). Andererseits war dieses Verfahren aber auch für die Verwaltung günstig; gab sich der Betroffene mit dem Beschluß zufrieden, so sparte man die aufwendige mündliche Verhandlung. Diese Vorteile wurden auch von dem zeitgenössischen Gesetzgeber erkannt.

Während noch nach dem Zuständigkeitsgesetz von 1876 nur bei wenigen Sachgebieten die Kombination aus Beschluß -

und Verwaltungsstreitverfahren zugelassen war¹⁾, wurde die Zahl in dem Zuständigkeitsgesetz von 1883 fast verdoppelt. Auffällig ist dabei, daß die neu hinzugekommenen Sachgebiete vorher ausschließlich dem Verwaltungsstreitverfahren zugeordnet waren²⁾.

Der Gesetzgeber hatte erkannt, daß eine dem Gerichtsverfahren vorgelagerte Prüfung des Streitgegenstandes durch ein Verwaltungsverfahren in vielen Fällen schon zur Befriedigung der Parteien genügte.

Hierdurch konnten sowohl die Verwaltungsgerichte entlastet, als auch die Verfahrensdauer verkürzt werden.

Das vorgeschaltete Beschlußverfahren führte selbst dann zu keinem erheblichen Mehraufwand, wenn der Betroffene die Ausschlußentscheidung mit einem Antrag auf mündliche Verhandlung anfocht, da dies nur zu einem Wechsel der Verfahrensart, nicht aber des Entscheidungsgremiums führte. Die verwaltungsgerichtliche Sitzung war äußerlich durch ein gewisses Mehr an Feierlichkeit gekennzeichnet, so bestand während der Verhandlung unbedingtes Rauchverbot³⁾.

Dem Ausschuß, der als Verwaltungsgericht zu entscheiden hatte, war der Sachverhalt bereits bekannt; er durfte sogar die bereits gewonnenen Erkenntnisse voll verwerten⁴⁾.

Wegen dieser Vorteile ist es nicht verwunderlich, daß auch in der Zeit nach 1883 in immer größerem Maße von der Kombination aus Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren Ge-

1) § 104 KomptG 1876 = § 70 KomptG 1883

§ 108 " = § 74 "

§ 118 " = § 100 "

§ 128 " = § 114 "

2) § 25 KomptG 1883 / § 40 KomptG 1876

§ 68 " / § 100/102 "

§ 77 " / § 11 "

3) Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 94

4) Mueller, S. 45, 46

brauch gemacht wurde¹⁾.

In einem engen Zusammenhang mit den Rechtsmitteln des Beschlußverfahrens stand die zeitgenössische Diskussion über die Rechtskraft der Ausschußentscheidungen. Friedrichs²⁾ sprach den Beschlüssen die gleiche Rechtskraft wie Urteilen zu, während Loening³⁾ dies schon deshalb für unmöglich hielt, weil er die Beschlußsachen zur Verwaltungstätigkeit rechnete.

Die Diskussion, die übrigens auch über die Rechtskraft der im Verwaltungsstreitverfahren ergangenen Urteile geführt⁴⁾ wurde, war darauf zurückzuführen, daß "der Begriff der materiellen Rechtskraft nicht klar und bestimmt feststellt und festgehalten" war⁵⁾.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand die Anfechtungsklage nach § 126 LVG. Da sie an keine Frist gebunden war, verglich Friedrichs⁶⁾ sie mit der - im Beschlußverfahren nicht vorgesehenen - Wiederaufnahmeklage.

1) vgl. die Zusammenstellung der "Fälle in den zur Einleitung des Verfahrens statt der Klage der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren vorgeschrieben ist" in den "Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des preußischen Herrenhauses in der Session 1914/15", Anlage D zum Aktenstück Nr. 6

2) Anm. 8 zu § 119 LVG

3) VerwArch Bd. 7, S. 22 m.w.N.

4) Mueller, S. 191

5) Loening, VerwArch Bd. 7, S. 4

6) Anm. 8 zu § 119 LVG

Entsprechend dieser Einordnung klammerte er den § 126 LVG bei der Beurteilung der Rechtskraft von Beschluß-entscheidungen aus.

Aus heutiger Sicht ist schon der Ansatzpunkt Friedrichs falsch.

Von Rechtskraft spricht man ausschließlich bei gerichtlichen Entscheidungen, während Verwaltungsentscheidungen nur der Bestandskraft fähig sind.

Am Ende des vorigen Jahrhunderts war allerdings die Begriffsbestimmung noch nicht soweit fortgeschritten und gerade weil die Kreis- und Bezirksausschüsse sowohl als Gericht als auch als Verwaltungsbehörden tätig werden konnten, lag eine einheitliche Beurteilung der dort getroffenen Entscheidungen nahe. Aber selbst wenn man dies berücksichtigt, können die weiteren Ausführungen Friedrichs nicht überzeugen.

Formelle Rechtskraft bedeutet Unabänderlichkeit im Sinne von Unanfechtbarkeit einer Entscheidung¹⁾.

Sie kann nur eintreten, wenn die Entscheidung nur befristeten Rechtsmitteln bzw. gar keinen Rechtsmitteln (mehr) unterliegt.

Die Klage nach § 126 LVG war aber ein unbefristeter Rechtsbehelf.

Sie wies alle Elemente eines Rechtsmittels auf, denn sie hatte Suspensiveffekt, Devolutiveffekt und führte zu einer sachlichen Prüfung der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung²⁾.

Für die Rechtskraft von Ausschlußbeschlüssen ergibt sich eine Zweiteilung:

1) Zöllner, ZPO, Anm. 2 zu § 705 (Scherübl)

2) zu diesen Elementen als Voraussetzungen eines Rechtsmittels: Rosenberg/Schwab, S. 810 - 812

Unterlagen sie der Beschwerde nach § 121 LVG oder der Anfechtung durch Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren, so wurden sie mit Ablauf der Anfechtungsfrist oder mit Erschöpfung des Rechtsweges "rechtskräftig".

Waren sie jedoch endgültig, so konnten sie jederzeit mit der unbefristeten Anfechtungsklage nach § 126 LVG angefochten werden und waren deshalb einer "Rechtskraft" nicht fähig.

Dieses Ergebnis mutet seltsam an, und tatsächlich wurde die Anfechtungsklage nach § 126 LVG auch schon in der zeitgenössischen Literatur als "seltsam" bezeichnet¹⁾. Sie ist nur zu verstehen, wenn man sich die Angst des Gesetzgebers vor der Mitwirkung von Laien im Verwaltungsvorahren vor Augen hält. Man wollte einfach - unabhängig von jeder Dogmatik - einen Schutz vor irreparabel "falschen" Beschlüssen erreichen.

f) Die Rechtsnatur des Beschlußverfahrens
und Vergleich mit dem Widerspruchsverfahren
vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen

Bei der rechtlichen Einordnung des Beschlußverfahrens tat sich die zeitgenössische Literatur schwer. Gneist siedelt es "zwischen dem Geschäftskreis der Verwaltungsjurisdiktion und dem laufenden Decernat"²⁾ an, Friedrichs³⁾ hielt es für eine Abart der Verwaltungs-

1) Otto Müller, S. 63; Jebesen PrVwBl. 1901, S. 452

2) Gneist, Der Rechtsstaat, S. 305

3) Friedrichs, Anm. 1 zu §§ 114 - 126 LVG

rechtspflege.

Das preußische Oberverwaltungsgericht führte aus¹⁾:

Das Verwaltungsstreitverfahren sei gegenüber dem Beschlußverfahren kein übergeordnetes Verfahren, sondern beide Verfahren stünden völlig selbständig nebeneinander.

All diese Feststellungen haben sicherlich einen richtigen Kern, sie sagen jedoch nur, was das Beschlußverfahren nicht ist, ohne eine positive Einordnung vorzunehmen. Das Beschlußverfahren ließ sich keinem Oberbegriff zuordnen, es war etwas Eigenständiges.

Diese Schwierigkeiten bei der Einordnung des Beschlußverfahrens werden verständlicher, wenn man sich an die Bemühungen von Rechtsprechung und Lehre bei der Einordnung des Widerspruchsverfahrens nach der VwGO erinnert²⁾.

Auch hier reichen die Meinungen von "Verwaltungsverfahren"³⁾ bis "Bestandteil des in der VwGO geregelten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens"⁴⁾.

Heute erst hat sich endgültig die Auffassung durchgesetzt, daß das Widerspruchsverfahren trotz der Ähnlichkeit mit dem gerichtlichen Verfahren als Verwaltungsverfahren zu qualifizieren ist⁵⁾.

1) OVG Pr. 40, S. 284 (287)

2) Eine Übersicht über die verschiedenen Meinungen gibt v. Mutius, S. 13, 14, Fn. 4 - 19 mit umfassenden Nachweisen

3) vgl. z.B. BVerwGE DVB1. 1964, S. 358

4) BVerwGE 17, S. 248; Trzaskalik, S. 20 und Weides, S. 138

5) Rüter, S. 13 m.w.N.

Die Einordnung des Beschlußverfahrens war noch schwieriger, da in der unteren Instanz das gleiche Gremium gleichzeitig als Beschlußbehörde und als Gericht tätig wurde und für die Beschlußsachen ein eigener, von dem Verwaltungsprozeß unabhängiger Rechtszug existierte.

Das Beschlußverfahren war geschaffen worden, weil man Entscheidungen, bei denen es mehr auf Zweckmäßigkeitserwägungen als auf eine genaue rechtliche Subsumption ankam, nicht den Verwaltungsgerichten überlassen wollte.

Um dieses Ziel zu erreichen, ohne den Betroffenen die Möglichkeit zu nehmen, die Entscheidung in einer höheren Instanz noch einmal überprüfen zu lassen, mußte man einen besonderen, neben dem Verwaltungsstreitverfahren stehenden Instanzenzug schaffen.

In der völligen Trennung von Beschluß- und Verwaltungsstreitsachen liegt auch der auffälligste Unterschied zu dem heutigen Widerspruchsverfahren, denn dieses ersetzt nicht den Verwaltungsprozess, sondern ist ihm nur vorgelagert. Das Widerspruchsverfahren soll dazu dienen, einen Rechtsstreit vor den Verwaltungsgerichten zu vermeiden, indem man dem Bürger schon in einer vorprozessualen Verhandlung Recht widerfahren läßt oder ihn von der Unrichtigkeit seines Standpunktes überzeugt.

Es ist insoweit vergleichbar mit jenen Beschlußverfahren, die mit einem Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden konnten¹⁾. In diesen Fällen wurde durch die vorgeschaltete Überprüfung der Angelegenheit im Beschlußverfahren das komplizierte Verwaltungsstreitverfahren mit mündlicher Ver-

1) vgl. hierzu S.69

handlung vermieden, sofern sich die Beteiligten mit dem Beschluß zufrieden gaben.

Die Vereinfachung diente weniger der Entlastung der Verwaltungsgerichte - ein Kreisausschuß hatte selten mehr als 25 bis 30 Sachen im Jahr zu verhandeln, die meist einfacher Natur waren ¹⁾ - , sondern sollte den Beteiligten den beschwerlichen Weg in die Kreisstadt ersparen.

Während aber heute die Klage nach erfolglosem Vorverfahren die Sache nicht nur in das gerichtliche Verfahren überleitet, sondern auch einen Wechsel des Entscheidungsgremiums bewirkt, erreichte der Betroffene mit einem Antrag auf mündliche Verhandlung im Streitverfahren nur einen Wechsel der Verfahrensart.

Im Preußen des späten 19. Jahrhunderts kannte man die organisatorische und personelle Trennung von Verwaltungsgericht und Beschlußbehörde in den beiden unteren Instanzen nicht; der Kreisausschuß mußte nach dem Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren über dieselbe Sache nur mit einem anderen Procedere noch einmal entscheiden.

Ein Unterschied zwischen Beschluß- und Widerspruchsverfahren liegt auch darin, daß die Durchführung des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO immer eine vorherige Verwaltungsentscheidung voraussetzt, über deren Recht- bzw. Zweckmäßigkeit gestritten wird ²⁾.

1) Busso von Bismarck, Hartmann's ZSch. V, S. 584

2) Ein Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO ist ausnahmsweise auch vor der Erhebung von Feststellungs- und Leistungsklagen in beamtenrechtlichen Streitigkeiten durchzuführen (§ 126 BRRG und die gleichlautenden Vorschriften in den Landesbeamtengesetzen). Über den Widerspruch entscheidet jedoch nicht der Stadt- oder Kreisrechtsausschuß, sondern die oberste Dienstbehörde.

Entweder der Bürger wendet sich gegen einen ihn belastenden Verwaltungsakt (Situation der Anfechtungsklage) oder er begehrt den - von der Behörde abgelehnten - Erlaß eines ihn begünstigenden Verwaltungsaktes (Situation der Verpflichtungsklage, vgl. § 68 I und II VwGO).

Dagegen führte das erstinstanzliche Beschlußverfahren vor den Stadt- und Kreisausschüssen in Preußen in den meisten Fällen zum Erlaß einer Erstentscheidung.

Es war insoweit kein Rechtsbehelfsverfahren, sondern eher ein förmliches Verwaltungsverfahren.

Im Gegensatz zum verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren nach den §§ 68 ff. VwGO, 7 ff. AGVwGO Rhl. Pf., in dem die Kontrolle des Ursprungsbescheides von der Anfechtung durch Widerspruch abhängig ist, versuchte man im Beschlußverfahren durch Laienbeteiligung und eine besondere Förmlichkeit bereits eine erhöhte Gewähr für die Rechtmäßigkeit der Ausgangsentscheidung zu bieten.

Der mit der Laienbeteiligung verbundene enorme Aufwand macht ein solches Vorgehen bei dem heutigen Umfang der Verwaltungstätigkeit unmöglich.

Außerdem kann die heutige Verwaltung schon durch die gegenüber damals bessere Qualifikation der entscheidenden Beamten und den breiter gefächerten Mitwirkungsrechten der Betroffenen ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit und Unparteilichkeit bieten¹⁾.

Im Verfahren unterscheiden sich die heutigen Widerspruchs- und die früheren Beschlußsachen vor allem dadurch, daß in Beschlußsachen nach § 119 LVG eine mündliche

1) Thierfelder VerwArch Bd. 49, S. 262

Verhandlung nur ausnahmsweise stattfand¹⁾, während die rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüsse nach § 16 AGVwGO Rhl. Pf. grundsätzlich mündlich verhandeln müssen. Außerdem hatten die Beschlußbehörden die Möglichkeit, Zeugen und Sachverständige vorzuladen und zu vereidigen (§ 120 i.V.m. §§ 76 - 79 LVG), während eine Pflicht zur Aussage oder zur Erstattung von Gutachten vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen in Rheinland-Pfalz genauso wenig besteht, wie die Möglichkeit der Vereidigung²⁾.

Wie bereits ausgeführt,³⁾ hatte man ursprünglich auch in Preußen die Übertragung der Grundsätze über die formelle Beweisaufnahme auf das Beschlußverfahren aus dogmatischen Gründen abgelehnt⁴⁾ und diese Bedenken erst bei der Beratung zum Landesverwaltungsgesetz 1883 aus praktischen Erwägungen fallen lassen.

Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Beweiserhebung im Widerspruchs- und Beschlußverfahren zeigen daher keine wesensmäßige Verschiedenheit, sondern entspringen allein praktischen Bedürfnissen.

Die erwähnten Unterschiede schließen nicht aus, daß die rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüsse von den preußischen Beschlußbehörden abstammen.

Seit der Einführung des Beschlußverfahrens in Preußen sind über 110 Jahre vergangen und man kann nicht erwarten, daß zwei Weltkriege und die Staatsperversion in der Zeit des Nationalsozialismus an irgend etwas spurlos vorbeigegangen

1) vgl. S. 60, 61

2) Rüter, S. 38

3) hierzu S. 61, 62

4) vgl. stenographische Berichte des preußischen Landtags, 1879 - 1880, Abgeordnetenhaus, Anlagen Band IV, S. 3127

sind.

Hinzu kommt, daß gerade in den letzten hundert Jahren die Verwaltungswissenschaft als eigenständiges Gebiet neben dem Staatsrecht erkannt und ihr großes Interesse entgegengebracht wurde.

Lehrbücher wie das von Otto Mayer¹⁾ trugen zu einer raschen Entwicklung dieser Wissenschaft bei und prägten damit auch den Aufbau und die tägliche Arbeit der Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund muß man die dargestellten Unterschiede sehen. Ihnen stehen überdies eine Vielzahl von Übereinstimmungen zwischen dem Beschlußverfahren und dem Widerspruchsverfahren vor den rheinland-pfälzischen Rechtsausschüssen gegenüber.

So ist in beiden Verfahren die Entscheidung einem Ausschuß auf Kreisebene übertragen, bei dem Laien mitwirken.

Während aber in Preußen jeder Kreis nur einen Ausschuß besaß (§ 130 KrO 1872) und daneben höchstens noch Kommissionen für besonders Verwaltungsaufgaben gebildet werden konnten²⁾, besitzt im heutigen Rheinland-Pfalz jeder Kreis zumindest zwei Ausschüsse.

Der eine ist der nur für das Widerspruchsverfahren zuständige Kreisrechtsausschuß; der andere ist der Kreisausschuß nach § 37 LKrO RhL. Pf.³⁾, der reine Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen hat.

Zu diesen Aufgaben zählt nach § 37 II LKrO RhL. Pf. die Vorbereitung der Beschlüsse des Kreistags, personalpolitische Angelegenheiten und die Ausführung des Haushaltsplanes. Vergleicht man nun die in § 37 II LKrO RhL. Pf. aufgezählten Angelegenheiten mit der Aufzählung in § 134

1) Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 1. Aufl. 1895/96

2) Schoen, S. 404

3) Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. 12. 1973
GVBl. S. 451

der preußischen Kreisordnung von 1872¹⁾, der die Zuständigkeit des preußischen Kreisausschusses auf dem Gebiet der Kommunalverwaltung festlegte, so stellt man eine weitgehende, zum Teil sogar wörtliche Übereinstimmung fest²⁾.

Der Kreisausschuß nach § 37 LKrO Rhl. Pf. nimmt heute die Stelle des preußischen Kreisausschusses ein, soweit es um die Kommunalverwaltung geht.

Insgesamt ist die Kompetenzfülle des preußischen Kreisausschusses im heutigen Rheinland-Pfalz auf drei verschiedene Gremien verteilt;

die Verwaltungsstreitverfahren sind den Verwaltungsgerichten überwiesen,

in Kommunalangelegenheiten ist der Kreisausschuß nach § 37 LKrO Rhl. Pf. zuständig und

die streitigen Beschlußsachen sind - wenn auch in stark veränderter Form - in dem Verfahren vor den Kreisrechtsausschüssen nach § 6 AGVwGO Rhl. Pf. wiederzufinden.

Im Gegensatz zu dem preußischen Kreisausschuß war der erst durch das Zuständigkeitsgesetz von 1876³⁾ geschaffene Stadtausschuß speziell für die Entscheidung von Beschluß- und Verwaltungsstreitsachen in das Leben gerufen worden und nahm neben diesen Angelegenheiten keine anderen Aufgaben mehr wahr. Seine Kompetenzen sind heute - soweit sie das Streitverfahren betreffen - auf die Verwaltungsgerichte übergegangen.

Die rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüsse bestehen aus dem Landrat oder Oberbürgermeister als Vorsitzenden (§ 8 AGVwGO Rhl. Pf.) und zwei Beisitzern (§ 7 II AGVwGO Rhl. Pf.). Die Beisitzer sind Laien und werden

1) GS Pr. 1872, S. 661 ff.

2) vgl. hierzu auch Hofman/Beth/Dreibus, § 37 LKO Anm. 1

3) GS Pr., S. 297

von dem Kreistag/Stadtrat aus der Mitte der Kreis/Stadtbe-
wohner gewählt (§ 9 II AGVwGO Rhl. Pf. i.V.m. §§ 4 I,
1 Kommunalwahlgesetz Rhl. Pf. 1)).

Der Landrat/Oberbürgermeister kann seinen Vorsitz nach
§ 8 Satz 2 AGVwGO Rhl. Pf. auf einen Beamten mit der Be-
fähigkeit zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst
übertragen, wovon in der Praxis rege Gebrauch gemacht wird²⁾.

In den preußischen Ausschüssen war dagegen das Laienelement
stärker vertreten.

Im Kreisausschuß wirkten sechs von der Kreisversammlung aus
der Zahl der Kreiseinwohner gewählten Bürger mit³⁾,
während dem Stadtausschuß vier vom Magistrat aus seiner Mitte
gewählte Mitglieder angehörten⁴⁾.

Als Vorsitzende fungierten auch hier der Landrat bzw. der Bürger-
meister.

Das Gremium war beschlußfähig, wenn unter Einschluß des Vor-
sitzenden mindestens drei Mitglieder anwesend waren,
§ 40 LVG 1883.

Interessanterweise entspricht die Minimalbesetzung der
preußischen Ausschüsse also der zwingend vorgeschriebenen
Besetzung der rheinland-pfälzischen Widerspruchsausschüsse.
Wahrscheinlich hatte man in Preußen damit gerechnet, daß
einige Mitglieder, z.B. wegen der im Vergleich zu heute
schlechten Verkehrsverhältnisse, nicht an allen Sitzungen
würden teilnehmen können und hat deshalb die Zahl der Ausschüß-

1) vom 7. 9. 1982 GVB1., S. 369

2) Ruter, S. 28

3) § 131 KrO 1872 i.V.m. § 36 LVG 1883

4) § 37 LVG 1883 vgl. auch § 30 OrgG 1880. In Städten, in
denen der Bürgermeister alleiniger Gemeindevorstand ist,
werden die Laien aus der Gesamtheit der Gemeindevor-
wohner gewählt.

mitglieder erhöht, um die Beschlußfähigkeit des Gremiums für jede Sitzung sicherzustellen. Für diese Vermutung spricht auch, daß die Zahl der Beisitzer in den Stadtausschüssen geringer war, denn hier mußte keiner der Beteiligten einen weiten Weg zum Sitzungsort zurücklegen.

Eine weitere Parallele zwischen Beschluß- und Widerspruchsverfahren besteht darin, daß in beiden Verfahren nicht nur Recht- sondern auch Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielen.

Nach § 68 I Satz 1 VwGO sind die im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren angefochtenen Ermessensentscheidungen grundsätzlich insgesamt, d.h. auch hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Die Überprüfungskompetenz der Widerspruchsbehörden ist (damit) weitgehender als die der Verwaltungsgerichte. Diese können nach § 114 VwGO Ermessensentscheidungen nur daraufhin untersuchen, ob die Grenzen des Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer nicht dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde.

Die Gerichte dürfen also nicht - wie die Widerspruchsbehörden - ihre eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen an die Stelle der der entscheidenden Behörde setzen¹⁾.

Der in § 68 I Satz 1 VwGO niedergelegte Grundsatz bedarf allerdings in Bezug auf das rheinland-pfälzische Recht einer Einschränkung. Untersucht der Kreisrechtsausschuß auf den Widerspruch eines Bürgers hin einen Verwaltungsakt einer Gemeinde oder der Behörde einer sonstigen der Aufsicht der Kreisverwaltung unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts oder untersucht der Stadtrechtsausschuß einen Verwaltungsakt, der von einer der Aufsicht der Stadtverwaltung unterstehenden

1) Eyermann/Fröhler, § 114 Anm. 2b

Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts erlassen worden ist, so ist er nach § 6 II AGVwGO Rhl. Pf. auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt. Diese Begrenzung des Überprüfungsmaßstabes dient dem Schutz der in Art. 28 GG normierten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden¹⁾.

Würden nämlich die Rechtsausschüsse die Zweckmäßigkeitserwägungen der Selbstverwaltungskörperschaften durch eigene ersetzen können, so käme dies einer gegen Art. 28 GG verstoßenden Vormundschaft des Staates gleich, sofern man die Ausschüsse zum "Staat" zählt. Jedenfalls würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungskörperschaften untergraben.

Die Unterscheidung zwischen Rechtskontrolle und Zweckmäßigkeitsprüfung war auch in Preußen bekannt und man maß ihr große Bedeutung zu.

Wie bereits gezeigt²⁾, waren dem Beschlußverfahren hauptsächlich Ermessensentscheidungen zugewiesen, für deren Kontrolle man das Verwaltungsstreitverfahren als ungeeignet ansah. Aufgabe des Gerichtes war es, die Beachtung der Gesetze sicherzustellen, während im Beschlußverfahren die Abwägung widerstreitender Interessen im Vordergrund stand. Beschränkungen bei der Zweckmäßigkeitsprüfung wie sie oben für Rheinland-Pfalz dargestellt wurden, waren in Preußen unbekannt.

Da die Stadt- und Kreisausschüsse in Beschlußangelegenheiten meist erstinstanzlich tätig wurden und nicht die Entscheidungen von nachgeordneten Körperschaften überprüfen, waren Kollisionen mit deren Selbstverwaltungsrechten ausgeschlossen.

1) Rüter, S. 19

2) S. 52

4. Die speziellen Rechtsmittel gegen Polizeiverfügungen

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß es in Preußen neben den Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren als Drittes auch noch spezielle Regeln über Anfechtung von Polizeiverfügungen gab.¹⁾

Man hatte Bedenken, daß die Polizeigewalt gelähmt würde, wenn die Beamten bei jeder Verfügung überlegen müßten, ob diese auch vor den Verwaltungsgerichten bestehen würde, wollte aber andererseits auch nicht gänzlich auf gerichtlichen Schutz gegen polizeiliche Maßnahmen verzichten²⁾. So hat man schließlich ein dualistisches Rechtsmittelsystem entwickelt, wonach der Betroffene alternativ Beschwerde an die übergeordnete Behörde oder Klage beim Verwaltungsgericht erheben konnte³⁾.

Die Beschwerde hatte den Vorteil, daß sowohl Rechts- als auch Zweckmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme überprüft wurde, während die Verwaltungsgerichte auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt waren. Betroffen von diesen Rechtsmittelregeln waren nur die allgemeinen Polizeiverfügungen der Orts- und Kreispolizeibehörden⁴⁾; die Anfechtung von sonderpolizeilichen Maßnahmen, wie zum Beispiel der Bau-, Wege-, Wasser- oder Gewerbepolizei wurden dadurch nicht berührt⁵⁾. Entschied sich der Betroffene für die Anfechtung der polizeilichen Verfügung mit der verwaltungsgerichtlichen Klage⁶⁾, so war bei Verfügungen der ländlichen Ortspolizei-

1) zur Entstehung dieser Regelungen vgl. Stump, S. 183 ff.

2) Mueller, S. 94

3) §§ 127, 128 LVG 1883

4) In den Städten die staatliche Polizeiverwaltung oder der Bürgermeister, auf dem Land der Amtsvorsteher und im Kreis der Landrat

5) vgl. Bornhak, VerwArch, Bd. 5, S. 177

6) sog. Wahlklage, vgl. von Brauchitsch, 24. Aufl. § 128 LVG An

behörden in kreisfreien oder großen kreisangehörigen Städten der Bezirksausschuß erstinstanzlich zuständig (§ 128). Gegen deren Entscheidungen konnte jeweils letztinstanzlich das Oberverwaltungsgericht angerufen werden.

Erhob der Betroffene dagegen Beschwerde, so war nach § 127 I LVG der Landrat zur Entscheidung berufen, wenn die angegriffene Verfügung von einer Ortspolizeibehörde auf dem Lande stammte. Gegen die Entscheidung des Landrats war die weitere Beschwerde an den Regierungspräsidenten zulässig.

Wurde eine Polizeiverfügung des Landrats oder der Polizeibehörde in einer kreisfreien oder großen kreisangehörigen Stadt angegriffen, so entschied der Regierungspräsident und auf die weitere Beschwerde der Oberpräsident.

Gegen die letztinstanzliche Beschwerdeentscheidung konnte jeweils noch das Oberverwaltungsgericht angerufen werden, das aber auf eine Rechtskontrolle beschränkt war.

Der entscheidende Unterschied zwischen dem Beschlußverfahren und den Beschwerden gegen polizeiliche Verfügungen bestand vor allem darin, daß über die letztgenannten nur der vorgesetzte Beamte allein entschied.

Diese Zuweisung der Beschwerdeentscheidung an eine Einzelperson war während des Gesetzgebungsverfahrens zum Landesverwaltungsgesetz nicht unumstritten. Man erwog auch eine Übertragung dieser Kompetenzen auf die Beschlußbehörden, was jedoch wegen der größeren Schnelligkeit eines Verfahrens vor Einzelbeamten und der ohnehin bestehenden Möglichkeit, mit der verwaltungsgerichtlichen Klage die Entscheidung eines Kollegialorgans herbeizuführen, abgelehnt wurde¹⁾.

1) vgl. Stump, S. 197 f.

5. Die Einführung des Beschlußverfahrens in der Rheinprovinz

Nachdem im Jahre 1881 die Vorschriften der Kreisordnung von 1872 - insbesondere auch im Hinblick auf die zwischenzeitlich durch das Kompetenzgesetz von 1876 und das Organisationsgesetz von 1880 eingetretenen Änderungen redaktionell¹⁾ überarbeitet und angepaßt worden waren²⁾, begann man damit, diese Kreisverfassung auch in den westlichen Provinzen Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen, der Rheinprovinz und der Provinz Schleswig-Holstein einzuführen.

Gleichzeitig mit der Einführung der neuen Kreisordnung traten in den jeweiligen Provinzen auch die Vorschriften über das Beschluß- und Verwaltungsstreitverfahren in Kraft³⁾.

Für die Rheinprovinz bestimmte zum Beispiel § 104 I der (neuen) "Kreisordnung für die Rheinprovinz" vom 20. Mai 1887⁴⁾, daß das Landesverwaltungsgesetz (1883) und das Kompetenzgesetz (1883) ab dem 1. Juli 1888 gelten sollten. Damit war das Beschlußverfahren auch in einem Gebiet eingeführt, das heute teilweise zu Rheinland-Pfalz gehört.

1) Schoen, S. 375

2) "Gesetz betreffend die Abänderung der Bestimmungen der Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. 12. 1872 und die Ergänzung derselben" vom 19. 3. 1881, GS Pr. 1881, S. 155 ff.

3) vgl. § 155 LVG 1883 und § 89 OrgG 1880

4) GS Pr. 1887, S. 209 ff.

6. Die weitere Entwicklung und das Ende des Beschlußverfahrens

Das preußische Verwaltungssystem einschließlich des Rechtsschutzes gegen Verwaltungsmaßnahmen erwies sich als recht dauerhaft.

Erst im Jahre 1913 wurde dem preußischen Landtag ein Gesetzentwurf zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vorgelegt, der jedoch wegen des Ausbruchs des ersten Weltkrieges¹⁾ nicht verwirklicht werden konnte.

Dieser Entwurf beschäftigte sich hauptsächlich mit Änderungen beim Verwaltungsstreitverfahren und ließ das Beschlußverfahren unangetastet.

In der Begründung der Vorlage wurde ausgeführt²⁾, daß sich das Beschlußverfahren "im allgemeinen bewährt" habe und man sich deshalb auf eine redaktionelle Überarbeitung habe beschränken können.

Die Vorschläge des Entwurfs von 1913 wurden fünf Jahre später zum Teil in das "Kriegsgesetz zur Vereinfachung der Verwaltung"³⁾ übernommen, das der Einsparung von Arbeitskräften dienen sollte.⁴⁾

Zur Erreichung dieses Ziels wurden zwölf Gesetze, darunter das Landesverwaltungsgesetz, die Städte-, Landgemeinden- und Kreisordnungen, die Kommunalabgaben- und Einkommenssteuergesetze und die Disziplingesetze geändert.

Die Vorschriften über das Beschlußverfahren waren von

1) Berner in von Brauchitsch, 24. Aufl, Anm. 1 d zu § 1 LVG

2) Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Herrenhauses in der Session 1914/15, Aktenstück Nr. 6, S. 282

3) vom 13. 5. 1918, GS Pr. 1918, S. 53 ff.

4) Künzer, DJZ 1918, S. 213

der Änderung aber nur insoweit betroffen, als Art. 7 II des Kriegsgesetzes die Wahl von Stellvertretern für die Kreisausschußmitglieder zuließ.

Auch hier zeigt sich, daß das Beschlußverfahren fester Bestandteil der preußischen Verwaltungsorganisation geworden war, denn sonst hätte man die sicherlich aufwendige Laienbeteiligung durch das Kriegsgesetz abgeschafft.

Die zeitliche Geltungsdauer des Gesetzes von 1918, das ursprünglich nur für die Zeit des Krieges gedacht war, wurde nach Kriegsende immer wieder verlängert¹⁾, bis seine Regelungen schließlich durch Gesetz vom 3. 1. 1928²⁾ für endgültig erklärt wurden.

Als dann aber fünf Jahre später die Nationalsozialisten in Deutschland die Macht übernahmen, war das Ende des preußischen Beschlußverfahrens abzusehen.

Zu den von Hitler propagierten "Führerprinzip" paßte kein Verfahren, an dem mehrheitlich Laien beteiligt waren. Der "Grundgedanke der unbeschränkten Führerverantwortlichkeit"³⁾ wurde auch in Preußen durchgesetzt.

Das "Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates" vom 15. 12. 1933⁴⁾ bestimmte in seinem § 1 die Beseitigung aller Beschlußbehörden.

¹⁾ Berner in von Brauchitsch, 24. Aufl., Anm. 1 d zu § 1 LVG

²⁾ GS Pr. 1928, S. 1

³⁾ Herrman, Juristische Wochenschrift 1933, S. 723

⁴⁾ GS Pr. 1933, S. 479

Soweit bisher die Zustimmung der Beschlußbehörden zu bestimmten Maßnahmen anderer Behörden erforderlich war, entfiel dieses Zustimmungserfordernis ersatzlos (§ 8).

Die anderen Aufgaben der Ausschüsse übernahm nach § 9 des Gesetzes deren Vorsitzender, also der Bürgermeister, Landrat oder Regierungspräsident.

Die Schaffung eines "von allen artfremden und politisch unzuverlässigen Elementen befreiten Berufsbeamtentums", das "nach Art und Gesinnung dem nationalsozialistischen Staat bejahend gegenübersteht und vom völkischen Gemeinschaftsgeist erfüllt ist"¹⁾ garantierte nach nationalsozialistischer Vorstellung allein eine "ordnungsgemäße" Verwaltung.

Mit diesem gefährlichen und fehlgeleiteten Gedankengut ließ sich die Idee einer Kontrolle der Verwaltung durch Mitwirkung von Laien nicht vereinbaren und mußte deshalb beseitigt werden.

1) Lauer, Rechtsverwaltungsblatt und preußisches Verwaltungsblatt 1934, S. 707

IV. Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg

1. Die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz und das Wiedererwachen der Verwaltungsge- richtsbarkeit

Nach der totalen Kapitulation des Deutschen Reiches im Mai 1945 wurde das Reichsgebiet in vier Besatzungs-
zonen aufgeteilt.

Hierdurch wurde der preußische Staat, der schon im
Dritten Reich seine Eigenstaatlichkeit weitgehend ver-
loren hatte¹⁾, auseinandergerissen und schließlich durch
das Gesetz Nr. 46 vom 25. 2. 1947²⁾ formal von dem Kontroll-
rat aufgelöst.

Die ehemals preußischen Regierungsbezirke Koblenz und
Trier fielen in die französische Besatzungszone und wurden
mit den ehemals hessen-nassauischen Westerwaldkreisen
zu der Verwaltungseinheit Rheinland-Hessen-Nassau
vereint.

Daneben umfaßte die französische Besatzungszone noch
die Verwaltungseinheiten Baden, Württemberg, Hohenzollern,
Hessen, Pfalz und das Saarland³⁾.

Am 30. August 1946 wurde dann durch die Verordnung des
Commandant en Chef Francais en Allemagne⁴⁾ aus den Bezirken

¹⁾ vgl. Gesetz zur Gleichschaltung der Länder vom
7. 4. 1933 und Gesetz über den Neuaufbau des Reichs

²⁾ Gesetz betreffend die Auflösung des preußischen
Staates JO Nr. 58, S. 582

³⁾ Maier, JR 1945, S. 33

⁴⁾ JO, S. 292; auch abgedruckt bei Springerum, S. 230

Rheinland-Hessen-Nassau und Hessen-Pfalz das Land Rheinland-Pfalz gebildet und gleichzeitig der Auftrag zur Erarbeitung einer Verfassung für dieses Land gegeben.

Der spätere Verfassungsentwurf, der in einer zusammen mit der ersten Landtagswahl durchgeführten Volksabstimmung am 18. Mai 1947 angenommen wurde¹⁾, bestimmte in Art. 124 I

"Die Verwaltungsgerichte entscheiden auf Anrufung durch den Betroffenen darüber, ob Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden dem Gesetz entsprechen und die Grenzen pflichtgemäßen Ermessens nicht überschreiten."

Damit war erstmals auf rheinland-pfälzischem Boden die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen durch eine Generalklausel zugelassen.

Die Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ließ jedoch noch sehr zu wünschen übrig.

Zwar hatte der Administrateur General Laffon als oberstes Executivorgan der Besatzungszone bereits durch Verfügung vom 23. Juli 1946²⁾ die Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder eingeführt, er hatte zu diesem Zweck jedoch einfach auf die Vorschriften zurückgegriffen, die in den jeweiligen Teilen der Besatzungszone bis zum 30. 1. 1935 Geltung hatten³⁾.

1) Druppe in Mayer/Ule, S. 25

2) GV VerfNr. 76 J0, S. 256, vgl. hierzu auch Gesetz Nr. 36 der Alliierten Kontrollbehörde in Deutschland vom 10. 10. 1946, KRA Bl. Nr. 11, S. 183

3) insbesondere das preußische LVG von 1883, das bayrische Verwaltungsgerichtsgesetz von 1878 und das hessische Verwaltungsrechtspflegegesetz von 1911

Dies hatte zur Folge, daß in dem neu gegründeten Land Rheinland-Pfalz verschiedene, voneinander zum Teil erheblich abweichende Verfahrensordnungen galten.

Um diese Rechtszersplitterung zu beseitigen ging der erste gewählte rheinland-pfälzische Landtag deshalb schon bald daran, die Verwaltungsgerichtsbarkeit neu und einheitlich zu regeln.

Die Regierung legte am 12. 6. 1948 den Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit¹⁾ vor, bei dessen Erarbeitung zum Teil auf die bereits bestehenden Regelungen des Verwaltungsgerichtsgesetzes in der amerikanischen Zone in der Fassung des Hessischen Gesetzes vom 31. 10. 1946²⁾ zurückgegriffen worden war³⁾.

Von dort hatte man zum Beispiel die Unterscheidung in Anfechtungssachen und Parteistreitigkeiten übernommen.

Unter Parteistreitigkeiten verstand man alle öffentlich rechtlichen Auseinandersetzungen zwischen gleichgeordneten Rechtsträgern⁴⁾, während die Anfechtungssachen nach heutigem Verständnis im wesentlichen Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen umfaßten (§ 13 der Regierungsvorlage bzw. § 15 des VVG RhL. Pf.).

Bevor eine Anfechtungs- oder Vornahmeklage⁵⁾ gegen

1) Drucksachen des Landtags, 1. Wahlperiode Abt. II Nr. 434, S. 635

2) Hessisches GVB1., S. 194

3) De Clerck, DVBl. 1950, S. 295

4) vgl. die Legaldefinition in § 85 des hess. VGG; eine entsprechende Definition fehlte im rhL. Pf. VGG

5) heute würde man Verpflichtungsklage sagen

eine Anordnung oder Verfügung einer unteren Verwaltungsbehörde erhoben werden konnte, mußte nach der im ersten Regierungsentwurf vom 12. 6. 1948 vorgesehenen Regelung zunächst noch ein Vorverfahren durchgeführt werden.

Über diese vorgeschaltete Verwaltungsbeschwerde hatte nach § 15 des Entwurfs die nächsthöhere Verwaltungsbehörde zu befinden.

Die Regierung hielt die Einführung des Vorverfahrens für notwendig, damit Fehlentscheidungen, die sie "wegen der starken Durchsetzung öffentlicher Ämter mit Ehrenbeamten" und der "Vielseitigkeit und Schwierigkeit des Verwaltungsrechts" nicht für ausgeschlossen hielt, schon vorgerichtlich korrigiert werden könnten¹⁾.

In der folgenden parlamentarischen Beratung des Gesetzesentwurfs war dieses Vorverfahren dann Gegenstand heftiger Auseinandersetzung.

Hierbei wurde nicht seine Notwendigkeit an sich bezweifelt, sondern die Meinungen gingen über die Ausgestaltung auseinander.

Nachdem die Vorlage zunächst im Rechtsausschuß diskutiert wurde, gab dieser sie an den Hauptausschuß ab.

Hier wurde die Forderung nach einer stärkeren Verankerung des Laienelementes im Vorverfahren laut²⁾.

Es kam den Ausschußmitgliedern im wesentlichen darauf an, vor das verwaltungsgerichtliche Verfahren ein Sieb zu setzen, in der Art, daß in der Beschwerdeinstanz nicht eine "rein bürokratische Entscheidung getroffen wird, sondern daß Menschen aus der Bevölkerung herangezogen werden"³⁾.

1) Drucksachen des Landtags, 1. Wahlperiode, Abt. II, S. 653

2) vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Heep (Berichterstatter des Hauptausschusses im Landtag) in der Sitzung des Landtags vom 1. 2. 1950, Stenographische Protokolle des Landtags, 1. Wahlperiode, S. 2032

3) vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Heep, a.a.O.

Einen Anstoß zu diesen Forderungen¹⁾ hatte sicherlich die "Novelle zum hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz" vom 30. Juni 1949²⁾ gegeben. Durch sie wurde in das hessische "Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit"³⁾ ein § 40 a eingefügt, der die nochmalige Überprüfung von angefochtenen Entscheidungen vor Anrufung der Verwaltungsgerichte sicherstellen sollte⁴⁾. Zu diesem Zweck war auf Kreisebene ein Gremium mit Laienbeteiligung eingerichtet worden. Man erhoffte sich von einer vorgerichtlichen mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten eine "Verbesserung der Entscheidung der Verwaltungsbehörde und dadurch mittelbar eine Entlastung der Verwaltungsgerichte"⁵⁾.

Angespornt durch das hessische Vorbild gelang es schließlich auch dem Hauptausschuß des rheinland-pfälzischen Landtags, die Regierung von der Notwendigkeit einer Laienbeteiligung im Vorverfahren zu überzeugen, so daß in dem zweiten, später von dem Landtag als Gesetz angenommenen⁶⁾ Regierungs-

1) vgl. De Clerck, DVBl. 1950, S. 297

2) GVB1., S. 79

3) vom Okt. 1946, GVB1., S. 194

4) vgl. hierzu Ebel, Der öffentliche Dienst, Ausgabe B 1950, S. -

5) Begründung zur Regierungsvorlage, Drucksachen des Hessischen Landtags, 1. Wahlperiode, Abteilung I, S. 1399 (1404)

6) Landesgesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 14. April 1950, GVB1. I, S. 103

entwurf folgende Regelung aufgenommen wurde¹⁾:

- (1) Gegen Anordnungen oder Verfügungen eines Landrates (Oberbürgermeisters) ist Einspruch bei dem Kreisrechtsausschuß (Stadtrechtsausschuß) zulässig.
- (2) Gegen Anordnungen oder Verfügungen einer dem Landrat nachgeordneten Behörde ist Verwaltungsbeschwerde bei dem Kreisrechtsausschuß zulässig.
- (3) Gegen die Entscheidung des Kreisrechtsausschusses (Stadtrechtsausschusses) nach Abs. 1 und 2 kann wahlweise Verwaltungsbeschwerde an den zuständigen Regierungspräsidenten oder Klage im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden. Der eine Rechtsbehelf schließt den andern aus.
- (4) Gegen Anordnungen oder Verfügungen der sonstigen unteren Verwaltungsbehörden ist zunächst Verwaltungsbeschwerde bei der nächsthöheren Verwaltungsbehörde einzulegen. Gegen ihre Entscheidung ist wahlweise weitere Verwaltungsbeschwerde oder Klage im Verwaltungsstreitverfahren zulässig. Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.

Terminologisch richtig wurde in Absatz 1 und 2 zwischen Einspruch und Verwaltungsbeschwerde unterschieden. Einspruch war gegeben gegen Verfügungen des Oberbürgermeisters oder Landrats. Da der zur Entscheidung berufene Stadt- und Kreisrechtsausschuß Teil der Stadt oder Kreisverwaltung war, fehlte dem Einspruch ein Devolutiveffekt,

1) Regierungsvorlage vom 8. 12. 1949, Drucksachen des rheinland-pfälzischen Landtags, 1. Wahlperiode, Abt. II, S. 2563 ff.

während die Verwaltungsbeschwerde gegen Verfügungen und Anordnungen der dem Landrat nachgeordneten Behörden - also insbesondere der kreisangehörigen Gemeinden - die Angelegenheit in eine höhere (Verwaltungs-) Instanz brachten und somit den für Beschwerden typischen Devolutiveffekt besaß¹⁾.

Der Kreis- bzw. Stadtrechtsausschuß entschied gemäß § 22 VGG Rh1. Pf. in der Besetzung bestehend aus dem Landrat (Oberbürgermeister) und zwei aus der Mitte der Kreis- (Stadt)bürger gewählten Laien.

Für jedes Laienmitglied wurde darüberhinaus für den Fall der Verhinderung ein Stellvertreter gewählt. Der Landrat (Oberbürgermeister) konnte sich durch einen Beauftragten mit der Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst vertreten lassen.

Insgesamt war die Stellung der Rechtsausschüsse und des Verfahrens vor ihnen sehr knapp geregelt.

Zur Ergänzung zog man die Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren entsprechend heran²⁾.

So schloß man zum Beispiel aus einer entsprechenden Anwendung des § 1 VGG, daß die Ausschußmitglieder bei ihrer Entscheidung sachliche Unabhängigkeit genossen³⁾.

Diese Auslegung war sicherlich auch im Sinne des Gesetzgebers, da er ja gerade eine unbürokratische Entscheidungsfindung sicherstellen wollte⁴⁾. Es wäre aber wünschenswert gewesen, daß dieses Anliegen klarer zum Ausdruck gekommen wäre.

1) vgl. OVG Rh1. Pf., AS Band 2, S. 359

2) Schunck/De Clerck, Anm. 2 und 3 zu § 22 und OVG Rh1. Pf. AS Band 2, S. 192

3) OVG Rh1. Pf., AS Band 4, S. 269

4) Ausführungen des Abgeordneten Heep, Stenographische Protokolle des Landtags, 1. Wahlperiode, S. 2033

Eine persönliche Unabhängigkeit genossen die Ausschußvorsitzenden als hauptamtliche Verwaltungsbeamte dagegen nicht.

Dies entsprach der Konzeption des Vorverfahrens als Verwaltungs- im Gegensatz zur Gerichtsinstanz.

Die Ausschüsse verhandelten gemäß § 22 II VGG Rhl. Pf. grundsätzlich mündlich, um den Betroffenen auch subjektiv das Gefühl zu geben, daß er vor dieser Stelle mit seinen Problemen und Einwänden Gehör fand.

Ein für den rechtsuchenden Bürger wesentlicher Umstand war schließlich die aufschiebende Wirkung des Einspruchs und der Verwaltungsbeschwerde (§ 21 I VGG Rhl. Pf.).

Diesen Suspensiveffekt konnte die Ursprungsbehörde nur durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung ausschließen, und auch diese Anordnung konnte von dem Stadt- oder Kreisrechtsausschuß wieder aufgehoben werden¹⁾.

Die Stadt- und Kreisrechtsausschüsse konnten die angefochtenen Entscheidungen sowohl hinsichtlich ihrer Rechts- als auch ihrer Zweckmäßigkeit überprüfen.

Eine diesbezügliche klare Regelung sucht man im Gesetz zwar vergebens; die Erstreckung der Prüfungskompetenz auch auf Ermessensfragen entsprach jedoch allgemeiner Ansicht²⁾.

Indirekt kam sie in § 22 III Satz 1 VGG Rhl. Pf. zum Ausdruck, wonach die Aufsichtsbehörde unter bestimmten Umständen eine Ausschußentscheidung anfechten konnte, wenn sie auf einem Ermessensmißbrauch beruhte.

Der Ermessenskontrolle durch den Rechtsausschuß unterlagen nach dem Gesetzeswortlaut alle angefochtenen Ermessensentscheidungen, also auch solche von kreisangehörigen Städten

1) Schunck/De Clerck, Anm. 4 zu § 21

2) Schunck/De Clerck, Anm. 7 zu § 21

in Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Dies hätte zur Folge gehabt, daß der Kreisausschuß, der ein Teil der Kreisverwaltung war und nicht etwa selbständig neben ihr bestand¹⁾, die Ermessensausübung der nachgeordneten Selbstverwaltungskörperschaft durch eigene Zweckmäßigkeitserwägungen hätte ersetzen können. Den darin liegenden Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie (Art. 49 I LV Rhl. Pf., Art. 28 II GG) hatte der Landesgesetzgeber nicht gesehen.

Da das Verwaltungsgerichtsgesetz jedoch nur die Grundzüge des Vorverfahrens regelte, bestand genügend Spielraum für eine verfassungskonforme Auslegung.

Literatur und Praxis nutzten dies und beschränkten die Rechtsausschüsse bei der Überprüfung von Ermessensentscheidungen nachgeordneter Behörden in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf eine Rechtskontrolle²⁾.

Blieb der betroffene Bürger³⁾ im Einspruchs- bzw. Verwaltungsbeschwerdeverfahren erfolglos, so hatte er nach § 18 III VGG Rhl. Pf. die Wahl, entweder Anfechtungs- bzw. Vornahmeklage zum Bezirksverwaltungsgericht zu erheben oder weitere Verwaltungsbeschwerde zum Regierungspräsidenten einzulegen.

Der eine Rechtsbehelf schloß den anderen aus (§ 18 III Satz 2 VGG Rhl. Pf.).

Die weitere Verwaltungsbeschwerde hatte für den Bürger den Vorteil, daß sowohl die Recht- als auch die Zweckmäßigkeit

1) OVG Rhl. Pf. AS Band 2, S. 358

2) Mohr, S. 98, 99 m.w.N.

3) ein Anfechtungsrecht stand auch den dem Kreis nachgeordneten Körperschaften zu, wenn der Kreisausschuß eine von ihnen in Selbstverwaltungsangelegenheiten erlassene Entscheidung aufgehoben hatte, OVG Rhl. Pf., AS Band 2, S. 357

der angefochtenen Entscheidung noch einmal überprüft wurde, während ihm die Klageerhebung eine mündliche Verhandlung vor einem unabhängigen Gericht sicherte und gegen das erstinstanzliche Urteil Berufung an das Landesverwaltungsgericht¹⁾ zulässig war.

Allerdings waren die Gerichte gemäß § 23 I VGG Rhl. Pf. auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt.

Dieser schon im ersten Regierungsentwurf enthaltene Rechtsmitteldualismus war nicht unumstritten, wobei Ausgangspunkt für die Kritik die Rechtsweggarantie in Art. 19 IV GG war²⁾.

War man, wie die damalige Literatur und Rechtsprechung, der Meinung, daß die Wahl der weiteren Verwaltungsbeschwerde gemäß § 18 III VGG Rhl. Pf. auch für die Zukunft jede Möglichkeit ausschloß, die angegriffene Verfügung gerichtlich überprüfen zu lassen, so handelte es sich bei der letztinstanzlichen Beschwerdeentscheidung des Regierungspräsidenten um einen Verwaltungsakt, gegen den der Rechtsweg entgegen Art. 19 IV GG nicht offen stand³⁾.

Das rheinlandpfälzische OVG hielt aus diesen Gründen § 18 III Satz 2 VGG Rhl. Pf. für verfassungswidrig und legte die Sache im Rahmen eines konkreten Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 I GG dem Bundesverfassungsgericht vor⁴⁾.

Das Bundesverfassungsgericht stellte daraufhin fest⁵⁾,

1) ab dem 20. 5. 1954 "Oberverwaltungsgericht",
vgl. GVB1. 1954, S. 21

2) Baring, DVB1. 1955, S. 724; Ule DVB1. 1957, S. 600 m.w.N.

3) hiergegen jedoch Bettermann DÖV 1958, S. 165

4) Beschluß des OVG Rhl. Pf. vom 10.1.1957, AZ: I A 53/56

5) BVerfGE 9, S. 194 f.

daß § 18 III Satz 2 VGG Rhl. Pf. nach der damals in Literatur, Rechtsprechung und Praxis allgemein üblichen Interpretation tatsächlich gegen Art. 19 IV GG verstoße; es erklärte die Norm jedoch trotzdem nicht für nichtig, da sie verfassungsgemäß ausgelegt werden könne. Man müsse § 18 III Satz 2 VGG Rhl. Pf. dahingehend verstehen, - so das Bundesverfassungsgericht - daß nur der "in diesem Zeitpunkt¹⁾ gegebene Rechtsbehelf der verwaltungsgerichtlichen Klage" durch die Erhebung der Beschwerde ausgeschlossen werde.

Blieb auch die weitere Beschwerde erfolglos, so könne der Betroffene gegen die Entscheidung des Regierungspräsidenten Klage beim Bezirksverwaltungsgericht und eventuell noch Berufung zum OVG erheben.

Die oben zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bedarf einer kritischen Betrachtung. Die verfassungskonforme Auslegung findet nach der eigenen Rechtsprechung des Gerichts da ihre Grenze, wo der "aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte eindeutig zu folgernde Wille des Gesetzes" für eine verfassungskonforme Auslegung keinen Raum läßt, so daß diese "dem klaren Gesetzeswortlaut einen geradezu entgegengesetzten Sinn" geben würde²⁾.

Dem Bundesverfassungsgericht ist zuzugeben, daß der Wortlaut des § 18 III Satz 2 VGG Rhl. Pf. nicht eindeutig war.

Ein Blick in die Gesetzesmaterialien erhellt jedoch, daß die von dem Gericht gewählte Interpretation dem mit § 18 III VGG Rhl. Pf. angestrebten Zweck klar zuwiderläuft.

Nach der Begründung des ersten Regierungsentwurfes vom

1) d.h. im Zeitpunkt der Wahl zwischen weiterer Verwaltungsbeschwerde bzw. verwaltungsgerichtlicher Klage gegen die Entscheidung des Kreis- oder Stadtrechtsausschusses

2) BVerfGE 8, S. 28, vgl. auch BVerfGE 9, S. 200

12. 6. 1948¹⁾ wurde mit der Aufnahme der Wahlklage ausschließlich eine Entlastung der Verwaltungsgerichte bezweckt.

Die Zahl und Wahl der Instanzen müsse eingeschränkt werden, heißt es dort, denn bei gleichzeitiger Zulassung von Beschwerde und Anfechtungsklage würden fünf Instanzen gegeben sein.

Die bezweckte Entlastung der Verwaltungsgerichte wurde aber durch das vom Bundesverfassungsgericht zugelassene hintereinandergeschaltete Beschwerde- und Klageverfahren ins Gegenteil verkehrt.

Focht der Betroffene die Entscheidung des Rechtsausschusses weder mit einer Klage noch mit einer Beschwerde an, so konnte der Regierungspräsident als Aufsichtsbehörde nach § 22 III VGG Rhl. Pf. gegen den Beschluß Klage beim Bezirksverwaltungsgericht erheben. Kurioserweise stand der Aufsichtsbehörde hierzu nur eine Klagefrist von zwei Wochen ab Zustellung des Beschlusses zu, obwohl sich der Betroffene selbst nach § 33 VGG Rhl. Pf. mit der Klageerhebung einen Monat Zeit lassen konnte.

Nach dem Wortlaut des § 22 III VGG Rhl. Pf. konnte es also geschehen, daß eine von dem Regierungspräsidenten fristgerecht eingereichte Klage durch die nachfolgende Klage eines Betroffenen unzulässig wurde, da sie dieser gegenüber subsidiär war.

Schunck/De Clerck empfahlen deshalb, die Entscheidung des Ausschusses der Aufsichtsbehörde erst dann zuzustellen, wenn die Klagefrist für den Betroffenen verstrichen war²⁾.

Die Bezirksregierungen gingen in der Praxis noch einen Schritt weiter und baten die Ausschüsse, ihnen die Ent-

1) Drucksachen des rhl. pf. Landtags, 1. Wahlperiode, Abt. II, S. 653

2) § 22 Anm. 4 c

scheidungen zunächst garnicht förmlich zuzustellen. Erst wenn sich die Aufsichtsbehörde klar geworden war, ob sie klagen wollte oder nicht, forderte sie den Rechtsausschuß zur Zustellung auf. Sie hatte es so in der Hand, die "Klagefrist" beliebig auszudehnen¹⁾.

Diese Übung wurde jedoch zu Recht vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz für unzulässig erklärt, da sie zu einer völligen Unsicherheit über den Zeitpunkt des Eintritts der Rechtsbeständigkeit der Ausschußentscheidung führte²⁾.

Das Oberverwaltungsgericht verpflichtete die Rechtsausschüsse unverzüglich nach Ablauf der für die Beteiligten geltenden Rechtsmittelfrist die Entscheidung der Aufsichtsbehörden zuzustellen, wie es schon Schunck / De Clerck empfohlen hatten.

2. Die historischen Vorbilder für das Einspruchs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren nach dem rheinland-pfälzischen VGG

Liest man die Gesetzesmaterialien und die zeitgenössische Literatur zu der Regelung des Vorverfahrens nach dem rheinland-pfälzischen VGG, so gewinnt man den Eindruck, daß es keine historischen Vorbilder für das Kreis- und Stadtrechtsausschußverfahren gegeben hat.

Den einzigen Hinweis darauf, daß dieses Verfahren eine Weiterentwicklung schon früher bestehender Verwaltungstraditionen darstellte, findet man in einer Entscheidung des rheinland-pfälzischen Oberverwaltungsgerichtes

1) vgl. OVG Rhl. Pf., AS Band 7, S. 69

2) OVG Rhl. Pf. a.a.O.

vom 19. 11. 1953¹⁾, wo es heißt:

"Hierin²⁾ liegt nur eine besondere Form der politischen Selbstverwaltung, d.h. der Beteiligung von Laien in der Selbstverwaltungstätigkeit.

Diese Einrichtung ist dem deutschen Verwaltungsrecht keineswegs unbekannt und ist heute noch in dem Kreisrechtsausschuß beibehalten.

Auch das in der Zusammensetzung des Kreisrechtsausschusses liegende Kollegialsystem innerhalb einer sonst bürokratisch aufgebauten Behörde ist nichts Außergewöhnliches, wie es die Entwicklung in dem Aufbau der preußischen Regierungen, die in einzelnen Abteilungen bürokratisch, in anderen kollegial eingerichtet waren, zeigt."

Die Gründe für die Verschleierung der historischen Vorbilder kann man nur vermuten.

So waren die gerade überwundenen dunklen Jahre des Dritten Reiches sicherlich nicht dazu angetan, in der Bevölkerung ein starkes Traditionsbewußtsein zu wecken.

Mit der Idee des völligen Neubeginns nach dem Ende der Schreckensherrschaft wurden deshalb auch viele bewährte und schon vor der Machtergreifung Hitlers bestehende Strukturen zumindest dem äußeren Anschein nach abgeschafft.

Das junge Land Rheinland-Pfalz hatte es darüber hinaus besonders schwer, eine geschichtliche Identität zu finden.

Es war durch Befehl der Besatzungsmacht aus den früheren Regierungsbezirken Koblenz und Trier, Teilen des früheren

1) OVGE 2, S. 359

2) d.h. in der Hinzuziehung von Laienbeisitzern

Nassau, dem ehemals zu Hessen-Darmstadt gehörenden Gebiet um Mainz, der ehemals bayrischen Pfalz und dem früher zu Oldenburg gehörenden Kreis Birkenfeld gebildet worden. Der Gesetzgeber stand nun vor der schwierigen Aufgabe, die unterschiedlichen Landesteile zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzufügen.

Hierbei wäre es mit Blick auf die Bevölkerung und die Abgeordneten der verschiedenen Regionen sicherlich nicht geschickt gewesen, die in nur einem Landesteil bestehenden Regelungen allzu offensichtlich zu bevorzugen und auch für die anderen Gebiete festzuschreiben.

Eine völlige Neuregelung, die scheinbar an keine der früheren Regelungen anknüpfte, konnte wohl eher hingenommen werden.

Es lag in diesem Zusammenhang nahe, die in dem Nachbarland Hessen bereits bestehenden Regelungen als Vorbild zu nehmen¹⁾.

Wie bereits dargelegt²⁾, waren hier durch Gesetz vom 30. Juni 1949³⁾ Stadt- und Kreisrechtsausschüsse für das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren geschaffen worden, weil man sich von ihnen eine spürbare Entlastung der Verwaltungsgerichte versprach.

Trotz der Anregungen, die der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hierdurch erfahren hat, kann das hessische Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit jedoch nicht als der eigentliche Ursprung der Regelung des Einspruchs- und Beschwerdeverfahrens nach dem VGG RhL. Pf. angesehen werden.

Das Land Hessen entstand 1945 aus den ehemaligen Provinzen

1) vgl. De Clerck, DVB1. 1950, S. 297; Mohr, S. 3

2) vgl. S. 94.

3) GVB1. Hessen, S. 79

Kurhessen und Nassau und dem Volksstaat Hessen¹⁾.

Bis zu diesem Zeitpunkt gehörten Kurhessen und Nassau zu Preußen, das diese Gebiete schon 1866 annektiert hatte²⁾.

In diesen Provinzen waren nach dem in den preußischen Stammländern bewährten Muster Kreisausschüsse gebildet worden³⁾ und die Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung vom 1. 8. 1883 und über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom gleichen Datum mit Wirkung vom 1. 7. 1886 in Kraft gesetzt worden⁴⁾. Das Großherzogtum Hessen hatte schon 1874 nach dem Vorbild Preußens Kreisausschüsse gebildet, die als Organ der Landkreisverwaltung als Verwaltungsgericht und als Beschlüßausschuß tätig wurden⁵⁾.

Die damit geschaffene Verwaltungsorganisation blieb - wie in der Rheinprovinz - bis zum Beginn der Hitler-Diktatur unverändert.

Bei der Schaffung des Landes Hessen bestanden somit - wie auf dem überwiegenden Gebiet von Rheinland-Pfalz - in 2/3 des Landesgebietes preußische Verwaltungsstrukturen.

1) Art. 2 des Staatsgrundgesetzes des Staates Groß-Hessen, vom 22. 11. 1945, GVBl. Hessen, 1949, S. 23

2) vgl. Gesetz betreffend die Vereinigung des Königreichs Hannover, des Kurfürstenthums Hessen, des Herzogtums Nassau und der freien Stadt Frankfurt mit der preußischen Monarchie vom 20. 9. 1866, GS Pr. 1866, S. 555

3) § 88 Kreisordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885, GS Pr. 1885, S. 193 f.

4) § 119 der o. g. KrO

5) Gesetz betreffend die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und Provinzen vom 12. Juni 1874, Hessisches Regierungsblatt, S. 251

Als man in beiden Ländern nach dem zweiten Weltkrieg im Zuge der Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Verwaltungsgerichte auf Kreisebene abschaffte und das Vorverfahren einführte, lag es nahe, bei der Ausgestaltung des Verfahrens die historisch vorgegebenen Strukturen zu nutzen.

Gerade der preußische Kreisausschuß bot sich hierfür an, da er sich neben seiner Tätigkeit als Verwaltungsgericht schon als kollegiale Verwaltungsbehörde in Beschlußsachen bewährt hatte.

Sowohl die rheinland-pfälzischen als auch die hessischen Regelungen über das Vorverfahren sind deshalb - wenn auch leicht voneinander abweichende - Nachfolger des preußischen Kreis- (Stadt-) ausschußverfahrens.

Eine völlige Rezeption des preußischen Rechts war schon wegen der veränderten äußeren Umstände nicht möglich.

So war die Besetzung der Kreisausschüsse mit sechs Laien und dem Landrat¹⁾ zu aufwendig und nicht mehr zeitgemäß²⁾.

Auch das Beanstandungsrecht des Ausschußvorsitzenden beziehungsweise der Aufsichtsbehörde wurde modifiziert.

In Hessen gewährte man - in Anlehnung an die Regelung des § 123 LVG 1883 dem Ausschußvorsitzenden das Recht, einen Beschluß des Ausschusses, der eine Gesetzesverletzung oder einen Ermessensfehl- oder mißbrauch enthielt, mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden.

In Hessen konnte der Ausschußvorsitzende gegen den Beschluß

1) § 130 KrO von 1872 (GS Pr., S. 661 f.) und die entsprechenden Vorschriften in den Kreisordnungen für die Rheinprovinz und Hessen-Nassau

2) vgl. hierzu schon S. 81

innen zwei Wochen das Verwaltungsgericht anrufen, während er in Preußen innerhalb dieser Frist Beschwerde zum Bezirksausschuß einlegen mußte.

In Rheinland-Pfalz wurde die Aufnahme eines solchen Beanstandungsrechtes abgelehnt, da man dem Ausschußvorsitzenden ein Wächteramt über die Rechtmäßigkeit der Ausschußentscheidungen nicht anvertrauen wollte¹⁾.

Man gab statt dessen der Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde nach § 22 III VGG Rhf. Pf. die Möglichkeit, Ausschußentscheidungen mit einer Aufsichtsklage anzufechten. Aber auch diese Aufsichtsklage entbehrte nicht historischer Vorbilder.

Nach § 126 LVG konnte nämlich der Landrat in Preußen endgültige Beschlüsse des Kreisausschusses wegen Gesetzesverletzung oder Überschreitung der Zuständigkeit mit einer Klage beim OVG anfechten.

Dieses Anfechtungsrecht ersetzte bei endgültigen Beschlüssen das Beanstandungsrecht²⁾.

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber, der das Beanstandungsrecht nicht übernahm, da der Landrat seiner Meinung nach keine genügende Gewähr für die ordnungsgemäße Anfechtung jeder rechtswidrigen Ausschußentscheidung bot, übernahm die Aufsichtsklage und übertrug sie dem Regierungspräsidenten.

Außerdem dehnte er ihren Anwendungsbereich auf alle rechtswidrigen Beschlüsse, also nicht nur die endgültigen, aus.

Der dadurch stark erweiterte Anwendungsbereich der Auf-

1) vgl. Schunck/De Clerck, § 22 Anm. 4 a

2) vgl. S. 68

sichtsklage machte es darüberhinaus erforderlich, die in Preußen vorgesehene erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG auf das Verwaltungsgericht zu übertragen.

Eine wesentliche Neuerung gegenüber dem Beschlußverfahren nach dem preußischen LVG von 1883 bestand in der generell angeordneten Mündlichkeit des Vorverfahrens nach dem rheinland-pfälzischen VGG¹⁾.

Hierdurch wurde der Anonymität des Verfahrens entgegengewirkt und beim Betroffenen auch subjektiv der Eindruck hervorgerufen, daß er von dem entscheidenden Gremium ernst genommen wurde.

Auch das vom preußischen Gesetzgeber aus praktischen Gründen²⁾ für das Beschlußverfahren eingeführte Recht, Zeugen und Sachverständige unter Zwangsandrohung vorzuladen und zu vereidigen, wurde in Rheinland-Pfalz nicht übernommen³⁾.

Dies war nur konsequent, da auch dem preußischen Gesetzgeber schon bei der Beratung zum Landesverwaltungsgesetz von 1883 klar war, daß ein solches Beweiserhebungsrecht dogmatisch nicht mit einem Verwaltungsverfahren zu vereinbaren sei⁴⁾.

Abgesehen von diesen Änderungen, die eine größere Effizienz oder dogmatische Klarheit des Verfahrens bezweckten, hat sich der rheinland-pfälzische Gesetzgeber - bewußt oder unbewußt - an das preußische Vorbild gehalten.

So genossen die Kreisausschußmitglieder sowohl im Beschluß- als auch im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren

1) vgl. § 119 LVG 1883 einerseits und § 22 II S. 1 VGG Rhf. Pf. andererseits

2) vgl. S. 61, 62

3) Schunck/De Clerck § 22 Anm. 3 c

4) vgl. S. 62

sachliche Unabhängigkeit.

Hierüber bestand Einigkeit¹⁾, obwohl weder das preußische LVG von 1883 noch das rheinland-pfälzische VGG diesbezüglich ausdrückliche Regelungen enthielten.

Ohne die sachliche Unabhängigkeit wäre die Hinzuziehung von Laien Makulatur gewesen, da bei einer vorgegebenen Entscheidung kein Mitwirkungsspielraum für sie geblieben wäre.

Die persönliche Unabhängigkeit des Ausschußvorsitzenden als auch der Laienmitglieder war dagegen nicht gewährleistet und wäre auch für ein Verwaltungsverfahren untypisch gewesen.

Deutlich wird der preußische Einfluß auch bei den Regelungen über die weiterführenden Rechtsbehelfe nach Durchführung des Vorverfahrens. Rheinland-Pfalz ließ als einziges Bundesland dem Betroffenen die Wahl, entweder Klage zum Verwaltungsgericht oder Beschwerde zur nächsthöheren Behörde zu erheben.

Dieser Rechtsmitteldualismus war den Regelungen über die Anfechtung von Polizeiverfügungen nach §§ 127 ff. LVG entlehnt, die Jellinek²⁾ treffend als "preußische Eigentümlichkeit" bezeichnete.

Abweichend von der rheinland-pfälzischen Regelung wurde in Preußen jedoch nach erfolgloser Durchführung des Beschwerdeverfahrens noch eine Schlußklage zum Obergerverwaltungsgericht zugelassen, so daß der Betroffene die angefochtene Verfügung in jedem Fall durch zumindest eine gerichtliche Instanz überprüfen lassen konnte.

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber, der diese Schluß-

1) vgl. S. 64 und Schunck/De Clerck § 22 Anm. 2 und Runderlaß des Ministeriums des Innern vom 2. 8. 1950 (AZ: 161-01) sowie OVG Rhf. Pf., 5, S. 279

2) Verwaltungsrecht, S. 316

klage für entbehrlich hielt, mußte sich - wie bereits berichtet - vom Bundesverfassungsgericht eines Besseren belehren lassen¹⁾.

Es ist ein Zeichen für die Ausgewogenheit des preußischen Gesetzeswerkes, daß die preußische Regelung der Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG gerecht geworden wäre²⁾.

1) vgl. BVerfGE 9, S. 194

2) Hierbei ist es unschädlich, daß im preußischen Beschwerdevorverfahren nur eine gerichtliche Instanz vorgesehen war, da Art. 19 IV GG keinen mehrstufigen Rechtsweg verlangt.

3. Die Entstehung einer bundeseinheitlichen Verwaltungsgerichtsordnung und deren Auswirkungen auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz

Schon bald nach Entstehen der Bundesrepublik Deutschland wurde von vielen Seiten die Forderung nach einer bundeseinheitlichen Regelung des Verwaltungsprozessrechtes laut.

Die mit den unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen verbundene Rechtszersplitterung war ein Hemmschuh sowohl für die Praxis - insbesondere für die über die Ländergrenzen hinweg tätigen Wirtschaftsunternehmen - als auch für die Wissenschaft, wo die in einem Land gewonnenen Erkenntnisse nur mit großer Vorsicht auf andere Länder übertragen werden konnten¹⁾.

Den ersten Anstoß zur Schaffung einer bundeseinheitlichen Verwaltungsgerichtsordnung gab die Vereinigung der Präsidenten der Verwaltungsgerichte des Bundesgebietes. Sie setzte schon auf ihrer Gründungsversammlung im September 1949 einen Ausschuß ein, der einen entsprechenden Gesetzesvorschlag erarbeiten sollte²⁾.

In Zusammenarbeit mit einer von den Innenministerien der Länder gebildeten Arbeitsgemeinschaft entstand ein Entwurf, der die Grundlage für das anschließende Gesetzgebungsverfahren bildete³⁾.

In dem für die vorliegende Arbeit besonders interessierenden Bereich des Vorverfahrens sah der Entwurf an Stelle der in den Ländern üblichen Aufspaltung in Beschwerde- und Einspruchsverfahren ein einheitliches Widerspruchsverfahren vor.

1) Jellinek, 38. Deutscher Juristentag, Abt. D., S. 2
Ule, DVBl. 1950, S. 1 ff. m.w.N.

2) Klinger, Einleitung, S. 5

3) Der Entwurf ist abgedruckt als Beilage zu DVBl. 1951, Heft 18

Über den in Anfechtungs- und Verpflichtungssachen obligatorischen Widerspruch sollte bei Nichtabhilfe die nächsthöhere Behörde entscheiden, wobei aber in Selbstverwaltungsangelegenheiten und wenn die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes- oder Landesbehörde war, die Entscheidungskompetenz über den Widerspruch bei der Ausgangsbehörde verbleiben sollte.

Da bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs keine völlige Übereinstimmung über die Ausgestaltung des Vorverfahrens erzielt werden konnte¹⁾, sollten die diesbezüglichen Vorschriften nur vorbehaltlich anderweitiger landesrechtlicher Regelungen gelten.

Als dann später der Regierungsentwurf zur VWGO erarbeitet wurde, übernahm man weitgehend den "Präsidentenentwurf", strich jedoch den Ländervorbehalt beim Widerspruchsverfahren, da dieser der erstrebten Rechtseinheitlichkeit zuwider gelaufen wäre²⁾.

Auf die in den Ländern bestehenden verschiedenen Strukturen wurde von der Bundesregierung nur insoweit Rücksicht genommen, als § 74 II ihres Entwurfs³⁾ die Mitwirkung von Ausschüssen und Beiräten im Widerspruchsverfahren zuließ.

Der Gesetzesentwurf wurde erstmals am 15. 4. 1953 dem 1. Bundestag vorgelegt, der in der laufenden Legislaturperiode jedoch nicht über die erste Lesung hinauskam. Da auch der 2. Bundestag über den erneut eingebrachten Gesetzesentwurf wegen der eingehenden und langwierigen

1) van Husen, DVBl. 1950, S. 550

2) MinRat Kohler (BMI), 4. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, vom 4.2.1959

3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Drucksache 4278

Beratungen des Entwurfs in den Ausschüssen nicht endgültig beschließen konnte¹⁾, wurde das Gesetz erst vom 3. Bundestag verabschiedet und trat am 1. April 1960 in Kraft²⁾.

Was die Heranziehung von Ausschüssen als Widerspruchsbehörden angeht, weicht die endgültige Fassung des Gesetzes in zweifacher Hinsicht von dem Regierungsentwurf ab:

Zunächst hatte der Bundesrat aus Gründen der Klarstellung eine Änderung in der Formulierung des § 74 II verlangt³⁾, wonach die Ausschüsse im Widerspruchsverfahren nicht nur "mitwirken", sondern "an die Stelle der Widerspruchsbehörde treten" konnten.

Außerdem stellte sich das Problem, daß nach dem Regierungsentwurf immer die nächsthöhere Behörde über den Widerspruch entscheiden sollte und man deshalb die Meinung vertreten konnte, daß zum Beispiel der Kreisrechtsausschuß als Teil der Kreisverwaltung nicht für Widersprüche gegen Verwaltungsakte des Kreises in Auftragsangelegenheiten zuständig sei.

Auf Betreiben der rheinland-pfälzischen Landesregierung beschloß deshalb der Rechtsausschuß des Bundestages § 74 II um einen Satz 2 zu erweitern, wonach die Ausschüsse und Beiräte auch bei der Behörde gebildet werden konnten, die den Verwaltungsakt erlassen hat⁴⁾.

Beide Änderungsvorschläge wurden durch den Bundestag

1) Ule, DVBl. 60, S. 1

2) Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960, BGBl. I, S. 1679

3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode
Drucksache Nr. 55

4) 76. Sitzung des Rechtsausschusses, 3. Wahlperiode, vom 14. Oktober 1959; vgl. hierzu auch die eingehenden Erörterungen des OVG Koblenz in OVG 11, S. 275

angenommen, so daß sichergestellt war, daß die in Rheinland-Pfalz hinsichtlich des Vorverfahrens bestehenden Strukturen beibehalten werden konnten¹⁾.

Da die Landesgesetzgeber aber ohnehin die von der Bundesverwaltungsgerichtsordnung offen gelassenen Fragen der Gerichtsorganisation durch Ausführungsgesetze regeln mußten, ergriff die rheinland-pfälzische Regierung die Gelegenheit, auch die Vorschriften über das Vorverfahren zu überarbeiten.

Wegen der guten Erfahrungen mit dem bestehenden Ausschußverfahren²⁾ konnte sie sich hierbei im wesentlichen auf redaktionelle Änderungen gegenüber dem VGG und auf das Schließen einiger Gesetzeslücken beschränken.

So wurde zum Beispiel in § 7 des Entwurfs zum Ausführungsgesetz ausdrücklich festgestellt, daß die Ausschüsse bei der Überprüfung von Ermessensentscheidungen nachgeordneter Körperschaften in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt waren, während diese Beschränkungen nach dem früheren rheinland-pfälzischen VGG nur im Wege einer verfassungskonformen Auslegung erzielt werden konnten³⁾.

Abweichungen von dem früheren Recht enthielt der Regierungsentwurf hinsichtlich der Stellung der Laienbeisitzer und der Aufsicht über die Rechtsausschüsse.

1) Die landesrechtlichen Vorschriften über die Mitwirkung von Ausschüssen und Beiräten im Vorverfahren wurden nach § 195 II VwGO ausdrücklich aufrecht erhalten.

2) vgl. Begründung des Entwurfs eines AGVwGO Landtag Rheinland-Pfalz, 4. Wahlperiode, Drucksachen Abt. II, Nr. 137

3) vgl. S. 98

Nach § 22 I Satz 3 des rheinland-pfälzischen VGG von 1950 waren für die Wählbarkeit, eidliche Verpflichtung und Dienstenthebung der Beisitzer die Vorschriften über die ehrenamtlichen Mitglieder der Verwaltungsgerichte anwendbar, was die Rechtsausschüsse jedoch zu sehr in die Nähe von Gerichten gerückt hatte.

Der Gesetzesentwurf von 1960 regelte deshalb die - nicht eidliche - Verpflichtung¹⁾ und die Abberufung²⁾ selbst und bezog sich im Wege einer dynamischen Verweisung hinsichtlich der Wählbarkeit auf die Vorschriften des Gemeindewahlgesetzes³⁾ und hinsichtlich der Verpflichtung zur Übernahme eines Beisitzeramtes und der Verschwiegenheitspflicht auf die Vorschriften der Gemeindeordnung.

Diese Verweisungen auf gemeinderechtliche Vorschriften entsprachen der Rechtsnatur der Ausschüsse als kommunaler Gremien eigener Art⁴⁾.

Aus historischer Sicht sind sie eine - sicherlich unbewußte - Rückkehr zu Altbewährtem, denn schon seit der Schaffung von Kreisausschüssen in Preußen hatte sich dort die Wählbarkeit und der Ausschluß von Laienmitgliedern nach Kommunalrecht gerichtet⁵⁾.

1) § 14 des Entwurfs

2) § 12 des Entwurfs

3) Die Fassung des Gemeindewahlgesetzes vom 6. 7. 1960 GVBl. S. 181 stand kurz vor der Verabschiedung

4) vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs, Landtag von Rheinland-Pfalz, 4. Wahlperiode, Drucksachen Abt. II, Nr. 137, S. 846

5) vgl. §§ 131 i.V. m.96 der Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. 12. 1872, GS Pr., S. 661

Eine zweite und gravierendere Änderung hätte die von der Landesregierung gewünschte Neugestaltung des Aufsichtsrechts über die Rechtsausschüsse bedeutet, wonach die Beanstandungsklage durch ein einseitiges Recht der Bezirksregierung zur Aufhebung der von ihr für rechtswidrig gehaltenen Ausschußentscheidungen ersetzt werden sollte. Dieser Vorschlag wurde einerseits mit verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber der früheren Regelung und andererseits mit praktischen Erwägungen begründet¹⁾.

So wurde die Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Regelung einer Aufsichtsklage mit der Begründung angezweifelt, daß der Bundesgesetzgeber in der VwGO die zulässigen Klagearten abschließend aufgezählt habe und daß deshalb Art. 72 I GG der Schaffung einer weiteren Klageart durch Landesrecht entgegenstehe.

Außerdem gebiete es Art. 104 der Landesverfassung, dem für die Rechtsausschüsse zuständigen Ressortminister eine direkte Einwirkungsmöglichkeit gegen rechtswidrige Ausschußentscheidungen zuzugestehen, da er dem Parlament gegenüber für deren Arbeit verantwortlich sei.

Darüber hinaus sei es unbillig, einer Gebietskörperschaft, deren Rechtsausschuß vielleicht gegen ihren Willen eine Entscheidung getroffen habe, bei einer späteren Aufsichtsklage das Kostenrisiko aufzubürden,

Schließlich sei das Verfahren der Beanstandungsklage zu schwerfällig und langwierig.

Diese Argumente der Regierung konnten weder den Haupt- noch den Rechtsausschuß des Landtages noch die angehörten

1) Landtag von Rheinland-Pfalz, 4. Wahlperiode, Drucksachen Abt. II, Nr. 137, S. 848

kommunalen Spitzenverbände überzeugen¹⁾.

Man befürchtete, daß das aufwendige Verfahren vor den Rechtsausschüssen sinnlos würde, wenn die dabei getroffenen Entscheidungen von einem Einzelbeamten der Bezirksregierung wieder aufgehoben werden könnten.

Die besonderen Verfahrensgarantien, wie Öffentlichkeit Mündlichkeit und Weisungsfreiheit, würden leerlaufen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes, so wurde von dieser Seite argumentiert, ergebe sich als Annex zu dem in § 73 II VwGO den Ländern vorbehaltenen Recht, Ausschüsse an die Stelle der Widerspruchsbehörden treten zu lassen. Dem Bundesgesetzgeber sei bei der Beratung der VwGO bekannt gewesen, daß in Rheinland-Pfalz eine Aufsichtsklage gegen Ausschlußentscheidungen existiert habe, und er habe diese Regelungen aufrecht erhalten wollen²⁾. Auch Art. 104 der Landesverfassung sei nicht verletzt, da der zuständige Fachminister jederzeit die Bezirksregierung anweisen könne, gegen rechtswidrige Ausschlußentscheidungen Aufsichtsklage zu erheben.

Um das Fortbestehen der Aufsichtsklage zu sichern, erarbeitete der Rechtsausschuß einen Änderungsantrag zum Regierungsentwurf³⁾, der bei der späteren Verabschiedung des Gesetzes eine breite Mehrheit fand⁴⁾.

Die endgültige Fassung des Gesetzes erlaubte es der Bezirksregierung gegen ihrer Meinung nach rechtswidrige

1) vgl. die Ausführungen der Abgeordneten Dr. Skopp, Dr. Brenner und Wallauer in der 21. Sitzung des Landtags vom 12. 7. 1960, Stenographische Berichte des Landtags (Rhlf. Pf.), 4. Wahlperiode, S. 691 f.

2) Abg. Wallauer, a.a.O.

3) vgl. Landtag Rhlf. Pf., 4. Wahlperiode, Drucksachen Abt. II, Nr. 166

4) stenographische Berichte des Landtags (Rhlf. Pf.), 4. Wahlperiode, S. 701/702

Widerspruchsentscheidungen Aufsichtsklage zu erheben, soweit diese von der ursprünglichen Verwaltungsentscheidung abwichen; bestätigte der Rechtsausschuß die Ausgangsentscheidung, war eine Anfechtung ausgeschlossen. Um eine doppelte Inanspruchnahme der Gerichte zu vermeiden, war die Aufsichtsklage außerdem immer dann unzulässig, wenn die von dem Ausgangsbescheid abweichende Widerspruchsentscheidung in Selbstverwaltungsangelegenheiten schon von der betroffenen Körperschaft angegriffen wurde.

Die Aufsichtsklage mußte innerhalb einer Woche nach Ablauf der Widerspruchsfrist des § 74 VwGO beim Verwaltungsgericht erhoben werden, wobei nach § 16 IV AGVwGO RhL. Pf. der Widerspruchsbescheid spätestens im Zeitpunkt der Zustellung an den Betroffenen der Bezirksregierung vorzulegen - also nicht zuzustellen - war.

Mit dieser Entscheidung des Gesetzgebers war der Streit um die Verfassungsmäßigkeit der Aufsichtsklage nur vorläufig beigelegt¹⁾; die von der Regierung vorgebrachten Bedenken blieben jedoch bestehen.

Als sich dann im Jahr 1964 das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht mit der Aufsichtsklage zu befassen hatte, erklärte es die Regelung des § 17 AGVwGO RhL. Pf. für verfassungsgemäß²⁾.

Das Gericht ließ ausdrücklich die Frage offen, ob die Aufsichtsklage tatsächlich - wie in den Landtagsausschüssen angenommen - eine eigenständige Klageart oder nur eine modifizierte Anfechtungsklage sei.

1) vgl. z.B. von Oertzen, Zur Zulässigkeit der Aufsichtsklage, DVBl., 1961, S. 650

2) OVG 9, S. 135

Handele es sich um eine Klageart "sui generis", so ergebe sich die Gesetzgebungskompetenz des Landes aus der Tatsache, daß die VwGO eine offensichtliche Gesetzeslücke enthalte. Der Bundesgesetzgeber habe die Aufsicht über die Widerspruchsausschüsse nicht geregelt, obwohl ihm die Notwendigkeit einer solchen Aufsicht bewußt gewesen sei, und er habe damit den Weg für landesgesetzliche Regelungen frei gemacht.

Begreife man die Aufsichtsklage aber als einen Unterfall der Anfechtungsklage, so habe der Landesgesetzgeber zumindest die Befugnis gehabt, die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorschriften der besonderen Interessenslage bei der Aufsichtsklage anzupassen.

Bei seiner Argumentation berief sich das Oberverwaltungsgericht auf § 42 II VwGO, wonach durch Gesetz in bestimmten Fällen von dem Erfordernis der eigenen Rechtsverletzung bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen befreit werden kann. Da die Bezirksregierung durch einen Widerspruchsbeseheid nie in eigenen Rechten verletzt sein könne bedürfe die Aufsichtsklage einer Zulassung durch den Gesetzgeber.

Dann, so schloß das Oberverwaltungsgericht, müsse der Gesetzgeber auch befugt sein, die Aufsichtsklage nur eingeschränkt zuzulassen. Eine solche - zulässige - Einschränkung sei darin zu sehen, daß entgegen § 73 III VwGO keine Zustellung des Widerspruchsbeseheides an die Bezirksregierung erforderlich sei und die fünföchige Klagefrist schon mit der Zustellung an den Betroffenen zu laufen beginne¹⁾.

1) OVG 9, S. 135

Diese Begründung des Gerichts vermag nicht zu überzeugen, da sie zwei nach Sinn und Zweck verschiedene und voneinander unabhängige Zulässigkeitsvoraussetzungen miteinander verbindet.

Das Erfordernis der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO soll unerwünschte Popularklagen ausschließen, während die Zustellung des Bescheides einem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot entspricht, wonach der Lauf der Rechtsmittelfristen erst beginnen soll, wenn dem Betroffenen die in Frage stehende Entscheidung auch bekannt ist; die von dem Oberverwaltungsgericht vorgenommene Verknüpfung von Zustellungserfordernis und Klagebefugnis ist daher willkürlich.

Außerdem kann mit der Begründung des Oberverwaltungsgerichtes nicht erklärt werden, wieso der Landesgesetzgeber befugt war, der Bezirksregierung eine gegenüber § 74 I VwGO um eine Woche verlängerte Klagfrist zu gewähren, da dies keine Einschränkung, sondern eine Erweiterung der Klagemöglichkeit zur Folge hatte.

Die Frage der Zulässigkeit dieser Fristverlängerung wurde deshalb von dem Gericht auch ausdrücklich offen gelassen.

Mit ihr befaßte sich im Jahre 1967 das Bundesverfassungsgericht auf Grund einer Vorlage des Verwaltungsgerichtes Neustadt - Kammer Mainz¹⁾.

Schon ein Jahr zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Aufsichtsklage nach der saarländischen AGVwGO klargestellt, daß die von dem Bundesgesetzgeber in der VwGO getroffene Regelung der Klagearten abschließend sei und der Ausgestaltung der Aufsichtsklage als selbst-

1) Beschluß vom 19. Dezember 1962 - AZ 3 K 41/62 -

ständiger Klageart durch den Landesgesetzgeber entgegenstehe¹⁾.

Anknüpfend an diese Rechtsprechung entschied das Gericht nun, daß der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Aufsichtsklage auch nicht von den bundesgesetzlichen Regelungen über die Anfechtungsklage abweichen dürfe, soweit diese nicht einen ausdrücklichen Ländervorbehalt enthielten²⁾.

Folgerichtig mußte das Bundesverfassungsgericht den § 17 I Satz 1 VwGO Rhl. Pf. wegen Kollision mit § 74 I Satz 1 VwGO für nichtig erklären.

Damit stand fest, daß die Aufsichtsklage innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheides erhoben werden mußte, ungeklärt war aber noch, auf welche Zustellung bei der Berechnung der Frist abzustellen war.

De lege lata fand eine förmliche Zustellung an die Bezirksregierung nicht statt; der Bescheid wurde ihr vielmehr - spätestens im Zeitpunkt der Zustellung an den Widerspruchsführer - "vorgelegt"³⁾.

Die Kammer Mainz des Verwaltungsgerichtes Neustadt hatte deshalb in ihrem Vorlagebeschluß die Auffassung vertreten, die Zustellung an den Widerspruchsführer setze auch die Klagefrist für die Bezirksregierung in Lauf⁴⁾.

1) BVerfGE 20, S. 238

2) BVerfGE 21, S. 106 f.

3) vgl. § 16 IV AGVwGO Rhl. Pf. in der Fassung vom 26.7.1960

4) vgl. BVerfGE 21, S. 110, so auch schon OVG Rhl. Pf., 9 S. 135 f.

Man hätte jedoch auch der Meinung sein können, daß auf Grund der §§ 74 I, 73 III VwGO entgegen § 16 IV AGVwGO Rhl. Pf. eine selbständige Zustellung an die Bezirksregierung notwendig sei und erst diese den Fristenlauf in Gang setze.

Das Bundesverfassungsgericht ließ diese Frage ausdrücklich offen¹⁾, so daß der rheinland-pfälzische Gesetzgeber aufgerufen war, die Unklarheit zu beseitigen.

Die rheinland-pfälzische Landesregierung legte dem Landtag Ende 1968 den Entwurf eines Änderungsgesetzes zur AGVwGO vor²⁾, den dieser einstimmig annahm³⁾.

Unter anderem wurde § 16 IV AGVwGO dahin geändert, daß alle von den Ausgangsbescheiden abweichenden Widerspruchsbescheide auch der Bezirksregierung zuzustellen waren. Diese konnte einen solchen Bescheid dann innerhalb der Frist des § 74 I VwGO anfechten, wenn sie es im öffentlichen Interesse für geboten hielt.

Außerdem war in dem Entwurf erstmals eine Regelung über den Ersatz der Kosten des Widerspruchsführers bei erfolgreichem Widerspruchsverfahren enthalten.

Diese Ergänzung war notwendig geworden, da der große Senat des Bundesverwaltungsgerichtes mit Beschluß vom 1. November 1965⁴⁾ die bisherige Praxis, wonach dem Widerspruchsführer bei stattgebendem Widerspruchsbescheid in entsprechender Anwendung des § 162 II VwGO die Kosten erstattet wurden, zumindest bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch

1) BVerfGE 21, S. 116

2) Landtag Rheinland-Pfalz, 6. Wahlperiode, Drucksache Nr. 91

3) stenographische Berichte des Landtags, 6. Wahlperiode, S. 1549, Sitzung vom 10. Juli 1969

4) BVerwGE 22, S. 281

Landesbehörden für rechtswidrig erklärt hatte¹⁾.

Zur Begründung hatte der große Senat ausgeführt, daß es an einer für die Analogie zu § 162 II VwGO notwendigen, ungewollten Gesetzeslücke fehle, da der Bundesgesetzgeber bewußt keine Regelung der Kostenerstattung bei erfolgreichem Widerspruchsverfahren vorgesehen habe.

Hierbei berief sich das Gericht auf den Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages zum Regierungsentwurf für die VwGO, in dem das Fehlen einer solchen Kostenregelung ausdrücklich als Mangel hervorgehoben wurde²⁾.

Eine nochmalige Änderung der Vorschriften über das Widerspruchsverfahren vor den rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüssen wurde durch das Inkrafttreten des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes vom 2. 7. 1976³⁾ nötig.

Dieses Gesetz, dessen Regelung durch das Landesverwaltungsverfahrensgesetz für Rheinland-Pfalz⁴⁾ übernommen wurden, enthielt unter anderem auch Vorschriften über das Verfahren vor Verwaltungsausschüssen⁵⁾.

1) Die Praxis hatte sich bisher an eine Entscheidung des BVerwG vom 6. Dezember 1963 gehalten (BVerwGE 17, S. 246), die eine Analogie für zulässig erklärt hatte.

2) Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1094

3) BGBl. I, S. 1749

4) vom 23. 12. 1976, GVBl., S. 308

5) vgl. §§ 88 f. VwVfG

Da man jedoch für die Stadt- und Kreisrechtsausschüsse die bewährten Regeln beibehalten wollte, bedurfte es in der AGVwGO einer entsprechenden Klarstellung. Gravierenden Einfluß hatte das Verwaltungsverfahrensgesetz auf die Vorschriften der AGVwGO über den Ausschluß von Ausschußmitgliedern wegen Sonderinteresses. Während man bisher auf die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz verwiesen hatte, wurden jetzt - zum Zwecke der Rechtsvereinheitlichung¹⁾ - die entsprechenden Regelungen des VwVfG herangezogen.

Schließlich wurde noch der Justizminister ermächtigt, die AGVwGO neu zu fassen, so daß sie - nach einstimmiger Annahme des Regierungsentwurfs durch den Landtag²⁾ - am 5. 12. 1977 neu verkündet werden konnte³⁾.

1) vgl. Begründung der Regierungsvorlage, Landtag von Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1489, S. 7

2) Stenographische Berichte des Landtags, 8. Wahlperiode, S. 1549, Sitzung vom 10. Juli 1969

3) GVBl., S. 451

VI. Schlußbemerking

Das Widerspruchsverfahren vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen in Rheinland-Pfalz hat entgegen der Ansicht Mohrs¹⁾ eine lange Tradition.

Seit dem 17. Jahrhundert gab es in den brandenburg-preußischen Kernlanden Kollegialbehörden, die über die nachgeordneten Verwaltungsstellen zu wachen und bei Beschwerden über die Richtigkeit deren Maßnahmen zu entscheiden hatten.

Diese Amtskammern waren die Wurzel aller preußischen Verwaltungsausschüsse. Die für das heutige Stadt- und Kreisrechtsausschußverfahren entscheidende Entwicklungsphase liegt jedoch in der Zeit der preußischen Verwaltungsreform in den siebziger und achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Hier wurde der Gedanke der Laienbeteiligung durchgesetzt und der Name "Kreis" bzw. "Stadtausschuß" entstand.

Im Anschluß an die Untersuchungen Bähns wurde die umfassende Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit als wesentliches Merkmal der Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die Verwaltung - im Gegensatz zur gerichtlichen Überprüfung - erkannt und zu diesem Zweck ein Beschlußverfahren eingerichtet.

Schließlich wurde bei denjenigen Beschlußsachen, die mit einem Antrag auf mündliche Verhandlung im Streitverfahren angefochten werden konnten, erstmals auf deutschem Boden in größerem Umfang die Vorprüfung einer angefochtenen Verwaltungsmaßnahme in einem Verwaltungsverfahren als Filter zur Entlastung der Gerichte eingesetzt.

1) Mohr, S. 4

All diese Elemente haben sich bis heute im Widerspruchsverfahren vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen erhalten.

Bei dieser langen Tradition stellt sich die Frage, ob das Stadt- und Kreisrechtsausschußverfahren auch heute noch zeitgemäß ist, oder nur einen alten Zopf darstellt, den man besser abschneiden würde.

Für letzteres scheint die Tatsache zu sprechen, daß nur in Hessen, Hamburg, dem Saarland und Rheinland-Pfalz, wo schon vor Inkrafttreten der VWGO Rechtsausschüsse als Beschwerde- oder Einspruchsgremien bekannt waren, diese auch heute noch in größerem Umfang am Widerspruchsverfahren teilnehmen.

Andere Länder haben diese Konstruktion nicht übernommen, obwohl es auch dort an Ansatzpunkten nicht gefehlt hat.

So hat die CDU-Fraktion des Landtags von Nordrhein-Westfalen 1976 einen Gesetzesentwurf vorgelegt¹⁾, der auf die Einführung von Stadt- und Kreisrechtsausschüssen nach rheinland-pfälzischem Vorbild zielte, jedoch von der Mehrheit der Landtagsabgeordneten abgelehnt wurde. Dieser Vorstoß der CDU-Fraktion ist im Rahmen dieser Arbeit deshalb besonders interessant, weil Nordrhein-Westfalen, ebenso wie Rheinland-Pfalz und das Saarland, von preußischen Verwaltungseinflüssen geprägt ist.

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen entstand auf Befehl des Oberbefehlshabers der britischen Zone vom 17. 7. 1946 aus der preußischen Provinz Westfalen und den zur preußischen Rheinprovinz gehörenden Regierungsbezirken Köln, Düsseldorf und Aachen.

1) vgl. hierzu Drucksachen des Landtags von Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Nr. 858; auch Berres, Der Städtetag 1976, S. 538 f.

Auch außerhalb des früheren preußischen Einflußbereiches wurde die Einführung des Ausschußverfahrens erwogen und schließlich abgelehnt.

So hatte die Arbeitsgruppe "Innere Verwaltung" in Baden-Württemberg die Einführung von Rechtsausschüssen empfohlen¹⁾, ohne daß der Gesetzgeber hieraus jedoch Konsequenzen gezogen hätte.

Gegen das Ausschußverfahren wird insbesondere eingewandt, es sei zu teuer, zu kompliziert, die Laien seien überfordert und es bestehe kein Bedürfnis mehr für eine Laienbeteiligung.

Was zunächst die Kosten anbelangt, so behauptet Berres²⁾, ein Rechtsausschuß verursache pro Jahr Personalkosten von 192.312,-- DM und dazu noch einmalige Sachkosten von 35.556,--DM.

Diese Kostenrechnung, die Berres auf der Basis des Jahres 1976 unter Berücksichtigung der Verhältnisse von Nordrhein-Westfalen erstellt hat, geht jedoch von falschen Voraussetzungen aus.

Die hohen Personalkosten ergeben sich in Berres' Aufstellung dadurch, daß er die vollen Bruttopersonalkosten des Ausschußvorsitzenden in Ansatz bringt³⁾.

Er verkennt hierbei jedoch, daß der Verwaltungsbeamte, der als Ausschußvorsitzender fungiert, ohnehin bei der Kreisverwaltung bzw. Stadtverwaltung angestellt ist und für seine Tätigkeit als Vorsitzender keine Zusatzgratifikationen erhält.

Die Personalkosten für den Vorsitzenden fallen aber in

1) Vorschläge für eine bürgerfreundliche und effektive Verwaltung, S. 297 f.

2) Der Städtetag 1976, S. 539

3) Berres geht von einer A 14 Besoldung aus

jedem Fall an, da auch ohne den Einsatz von Ausschüssen eine Entscheidung über die erhobenen Widersprüche ergehen muß.

Wenn auch Penn¹⁾ sicherlich übertreibt, wenn er behauptet, die Ausschüsse wären kostenneutral, so verursachen sie doch nur insoweit Mehrkosten, als den Beisitzern Fahrtkosten und Sitzungsgelder gewährt werden müssen und die von den hauptamtlichen Vorsitzenden für die einzelnen Widerspruchsentscheidung aufzuwendende Dienstzeit wegen der mündlichen Verhandlung vielleicht etwas länger ist.

Diese Mehrkosten werden jedoch durch Einsparungen bei den Verwaltungsgerichten kompensiert, da in Ländern mit Widerspruchsausschüssen wegen ihrer großen Befriedigungswirkung weniger Verwaltungsklagen pro Kopf der Bevölkerung erhoben werden²⁾.

Gravierender ist der von Berres beiläufig erhobene Vorwurf³⁾, die Rechtsausschüsse führten zu einer Verlagerung der Kosten vom Land auf die Kommunen.

In der Tat kommt eine Entlastung der Verwaltungsgerichte durch ein ausführliches Vorverfahren dem Land zugute das die Kosten der Gerichte zu tragen hat, während die Kreise und Städte als Träger der Ausschüsse die durch sie entstehenden Mehrkosten zu tragen haben.

Andererseits liegt es jedoch auch im Interesse der kommunalen Körperschaften, daß ihre Verwaltungsakte durch ein eigenes Gremium noch einmal umfassend und gründlich überprüft werden, bevor der Betroffene hiergegen die Verwaltungsgerichte anruft.

1) in DÖV 1953, S. 48

2) vgl. die Übersicht bei Röper, DÖV 1978, S. 313 und 314

3) in Der Städtetag 1976, S. 539

Hierdurch verringert sich das Prozeßrisiko und damit auch das Kostenrisiko der Verwaltung.

Baring hält den Einsatz von Rechtsausschüssen deshalb für problematisch, weil die Laienbeisitzer durch die Mitwirkung in der Verwaltungsrechtspflege überfordert seien¹⁾. Er spricht sogar unter Berufung auf Anschütz von der Gefahr eines "juristischen Dilettantismus".

Baring verwechselt in seiner These jedoch Ursache und Wirkung.

Wenn auch das Verwaltungsrecht immer komplexer, umfangreicher und schwieriger geworden ist, so darf diese Entwicklung jedoch nicht dazu führen, daß dieses Rechtsgebiet nur noch von Spezialisten verstanden wird.

Sollte ein Gesetz tatsächlich so kompliziert sein, daß ein durchschnittlicher Laie seine Regelungen auch unter dem Beistand und unter der Anleitung eines Juristen nicht auf einen konkreten Sachverhalt anwenden kann, so sollte man nicht versuchen, die Laien von dem Verfahren auszuschließen, sondern darauf drängen, das Gesetz zu ändern. Schließlich verlangt man von dem betroffenen Widerspruchsführer auch, daß er die Entscheidung der Verwaltung versteht und akzeptiert.

Darüberhinaus ist es nicht verständlich, warum Laien bei der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren überfordert sein sollen, wenn man sie bei der späteren Überprüfung der Verwaltungsentscheidung durch ein Gericht als ehrenamtliche Richter hinzuzieht²⁾.

1) Baring, DVBl. 1955, S. 693

2) vgl. § 5 III VwGO

Schließlich sind die Bedenken Barings in der Praxis widerlegt worden¹⁾, wo die Laienbeisitzer insgesamt ein erstaunliches Maß an Einfühlungsvermögen und Urteilsfähigkeit bewiesen haben.

Auch die von Baring heraufbeschworene Gefahr, daß vorzugsweise ausgeschiedene Verwaltungsbeamte als Laienbeisitzer herangezogen würden²⁾ und deshalb die Volksnähe der Ausschüsse bloßer Schein sei, läßt sich - wie Baring selbst zugibt³⁾ - durch nichts belegen.

Thierfelder⁴⁾ wendet gegen den Einsatz von Rechtsausschüssen im Vorverfahren ein, daß sie historisch überholt seien.

Man habe diese Gremien nach dem Zusammenbruch 1945 gebraucht, um das geschwundene Vertrauen der Bürger in die Verwaltung zu stärken bzw. wiederzuerwecken.

Da dieses Ziel inzwischen erreicht sei, könne man diese Einrichtung getrost wieder abschaffen.

Die Ausschüsse seien ein Fremdkörper in der ansonsten hierarchisch aufgebauten Verwaltung und sie begünstigten einen Trend zur Anonymität des Entscheidungsträgers, da der Bürger es nicht mit einer verantwortlichen Person, sondern mit einem Gremium zu tun habe, wo einer die Verantwortung auf den anderen abwälzen könne.

Außerdem ließen sich die Rechtsausschüsse nicht mehr dirigieren, wodurch ein Bruch in der Aufsichtsführung entstehe.

Der zuständige Ressortminister könne nicht mehr die

1) Rüter, S. 49

2) Baring, DVB1. 1955, S. 694

3) Baring, a.a.O., Fußnote 51

4) Thierfelder VerArch Bd. 49, S. 261

Verantwortung tragen, da er keine Möglichkeit habe, seine etwa abweichende Auffassung durchzusetzen¹⁾.

Bei dem historischen Argument Thierfelders ist die angeführte Begründung für das Entstehen der Ausschüsse nach dem 2. Weltkrieg nicht vollständig.

Zwar wollten die Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz und Hessen durch die Einführung des Ausschußverfahrens auch das Vertrauen des Bürgers in die Verwaltung stärken, man darf aber nicht übersehen, daß es in den unter preußischer Herrschaft stehenden Gebieten schon vor der Machtergreifung Hitlers ein ähnliches Ausschußverfahren gab.

Die Landesgesetzgeber knüpften an diese vor der NS-Herrschaft bestehende Verwaltungstradition an und kreierten nicht bewußt ein neues "Vertrauensbildungsinstrument".

Außerdem ist es nicht einzusehen, warum eine Institution, mit deren Hilfe die Verwaltung das Vertrauen des Bürgers wiedergewonnen hat, nicht auch weiterhin beibehalten werden sollte, um dieses Vertrauen zu stärken und zu vertiefen.

Hierbei sollte es keine Rolle spielen, ob die Ausschüsse in eine hierarchische Verwaltungsorganisation passen oder nicht, solange sie nur ihren Zweck erfüllen. Soweit Thierfelder von der Gefahr einer Anonymität bei der Entscheidungsfindung spricht, erinnert seine Argumentation ein wenig an die Begründung für das "alleinverantwortliche Führertum" im nationalsozialistischen Staat, wobei der Autor sicherlich keinerlei Intentionen in dieser Richtung hatte.

1) Thierfelder, VerwArch Bd. 49, S. 262, 263

Will man aber in der Verwaltung demokratische Prinzipien in höherem Maße durchsetzen, so ist dies nur auf dem Weg über eine größere Mitverantwortung der einzelnen Bürger zu erreichen.

Diese Bürgermitverantwortung bedeutet aber nicht, daß die hauptamtlichen Verwaltungsbeamten von ihrer Pflicht, auf eine unparteiische, sachgerechte und gesetzmäßige Entscheidung hinzuwirken, befreit wären.

Der weitere Vorwurf Thierfelders, die Rechtsausschüsse entzögen sich dem Einflußbereich des zuständigen Fachministers, so daß dieser die parlamentarische Verantwortung für deren Arbeit nicht tragen könne, wurde in der gleichen Form auch von der rheinland-pfälzischen Landesregierung 1960 im Streit um die "Aufsichtsklage" vorgebracht; auf die Ausführungen bei der Darstellung dieses Konfliktes kann hier verwiesen werden¹⁾.

Von den Gegnern des Ausschußverfahrens wird schließlich noch ins Feld geführt, daß dieses Verfahren zu zeitraubend sei und deshalb das vitale Interesse des betroffenen Bürgers an einer schnellen Entscheidung außer acht gelassen werde²⁾.

Es ist jedoch eine unbewiesene Behauptung, daß die Entscheidung durch einen Ausschuß längere Zeit in Anspruch nähme als die durch die übergeordnete Behörde.

Außerdem hat der Betroffene durch die Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO grundsätzlich die Möglichkeit, die Dauer des Widerspruchsverfahrens auf drei Monate zu begrenzen.

Den von den Gegnern des Ausschußverfahrens vorgebrachten Einwänden müssen die Vorteile dieses Verfahrens gegenüber

1) vgl. S. 116, 117

2) Berres, Der Städtetag 1976, S. 539

gestellt werden.

Der wichtigste Vorzug ist dabei nach Ansicht des Verfassers der mit der Laienbeteiligung verbundene Demokratisierungseffekt.

Die Bevölkerung wird durch Repräsentanten in das Verwaltungsverfahren einbezogen, und zwar nicht in der üblichen Rolle als Betroffener, sondern als Entscheidungsträger; die Macht geht hier also tatsächlich vom Volke aus¹⁾.

Außerdem kann im Ausschußverfahren einem weiteren Element der Demokratie, nämlich der Publizität der Entscheidungen und der Entscheidungsfindung Rechnung getragen werden. Gemäß § 16 I Satz 3 1. Halbsatz AGVwGO Rh1. Pf. sind die Verhandlungen der Rechtsausschüsse öffentlich. Jeder, der sich für die Arbeit dieser Gremien interessiert, kann an den Sitzungen teilnehmen. Sowohl durch die Öffentlichkeit als auch durch die Laienbeteiligung wird die Verwaltung gezwungen, ihren eigenen Standpunkt an der "communis opinio" zu messen und ihn zu rechtfertigen²⁾.

Ein weiterer Vorteil der Öffentlichkeit ist es, daß die Widerspruchsführer vor ihrer eigenen Verhandlung schon einmal an einer vorherigen Sitzung des für sie zuständigen Ausschusses teilnehmen können. So können sie sich ein Bild davon machen, was sie dort erwartet und sie verlieren vielleicht die Scheu vor ihrer eigenen Verhandlung. Ein Vorzug des Ausschußverfahrens ist außerdem der dort geltende Grundsatz der Mündlichkeit³⁾.

1) vgl. Art. 20 IV GG

2) von Groeben, VerwArch Bd. 49, S. 244

3) vgl. § 16 I Satz 1 AGVwGO Rh1. Pf.

Vielen Menschen fällt es bedeutend leichter, ihre Bedenken und Einwände mündlich im Gespräch mit den Ausschußmitgliedern vorzutragen, als sie schriftsätzlich einzureichen.

Zum Teil weiß der Bürger gar nicht so genau, worauf es für die Entscheidung über sein Begehren im wesentlichen ankommt und trägt deshalb den Sachverhalt nur lückenhaft vor.

Solche Lücken und Mißverständnisse werden in einer mündlichen Verhandlung eher entdeckt als in einem schriftlichen Verfahren.

Schließlich wird dem Widerspruchsführer die Gelegenheit gegeben, "sich auszusprechen"¹⁾, sich also seine Beschwerden bezüglich der Verwaltung bei einer unabhängigen Stelle von der Seele zu reden.

Nach einem solchen klärenden Gespräch ist der Betroffene dann oftmals bereit, die Aussichtslosigkeit seines Widerspruches einzusehen und ihn zurückzunehmen²⁾.

Dies erspart nicht nur beiden Teilen Arbeit, sondern es wird bei dem Betroffenen auch der Eindruck vermieden, mit seinen Einwänden abgewiesen worden zu sein.

Der Ausschuß eignet sich hierbei besonders als Schlichtungsstelle, weil er sich von der sonstigen Verwaltung schon durch seine Besetzung abhebt und dem Widerspruchsführer den sicherlich richtigen Eindruck vermittelt, daß man sich hier ohne Voreingenommenheit mit seinem Anliegen befaßt³⁾.

Eine positive Bilanz der Arbeit in den Rechtausschüssen weisen auch die Zahlen über die Erledigungsart von Wider-

1) Penn, DÖV 1953, S. 45

2) Röper, DÖV 1978, S. 315

3) Rüter, S. 59

sprüchen in Rheinland-Pfalz aus.

Von 32102 bei den Rechtsausschüssen anhängigen Widersprüchen im Jahre 1981 mußten nur 6553 durch Widerspruchsbescheid entschieden werden.

Dabei wurden 5439 zu Gunsten der Verwaltung, 847 zu Gunsten des Widerspruchsführers und 267 teils zu Gunsten der Verwaltung und teils zu Gunsten des Widerspruchsführers entschieden.

Auch wenn man berücksichtigt, daß nicht alle 32102 anhängigen Widersprüche noch im Jahr 1981 zum Abschluß gebracht wurden, ist es doch erstaunlich, wie wenige streitige Entscheidungen die Ausschüsse treffen mußten.

Die Stadt- und Kreisrechtsausschüsse haben also ihren Zweck, die Verwaltungsgerichte zu entlasten und den Rechtsschutz effektiver und volksnäher zu gestalten, voll und ganz erfüllt.

Sie sind ein lebendiges Beispiel dafür, daß alte Verwaltungsinstitutionen nicht unbedingt antiquiert sein müssen, sondern auch in der heutigen Zeit noch gute Dienste leisten können.

1) seit diesem Zeitpunkt wird eine Statistik, die die entsprechenden Zahlen aufweist, nicht mehr geführt; vgl. Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 19. 11. 1984 an den Verfasser, aus dem auch die angeführten Zahlen entnommen sind. Für den Zeitraum bis 1978 vgl. das umfassende statistische Material bei Röper, DÖV 1978, S. 312 ff.

Lebenslauf

Dieter Gotthardt

Geburtsdatum	24. August 1957
Geburtsort	Kirchen, Rheinland-Pfalz
Familienstand	verheiratet
Beruf des Vaters	Rechtsanwalt
Schul Ausbildung	1964 - 1967 Volksschule Herdorf 1967 - 1973 Freiherr vom Stein Gymnasium Betzdorf 1973 - 1976 Gymnasium Schloß Wittgenstein in Laasphe
Abitur	16. Juni 1976
Studium	Oktober 1976 - März 1981 an der Johannes Gutenberg- Universität in Mainz
1. Staatsexamen	19. März 1981
Referendarzeit	Mai 1981 - Oktober 1983 im OLG-Bezirk Koblenz
2. Staatsexamen	21. September 1983
wiss. Mitarbeiter	am Lehrstuhl Prof. Dr. Rupp vom 15. 1. 1982 bis zum 30. 6. 1984
Notarassessor	seit dem 4. 7. 1985 in Andernach
Beginn der Promotion	Januar 1982

